



PRÁCTICA GLOBAL DE FINANZAS Y MERCADOS

PARAGUAY ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR Y EDUCACIÓN FINANCIERA

Volumen I
Principales Hallazgos y Recomendaciones

Enero de 2015

LIMITACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Este Estudio de Diagnóstico es un producto del personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados no necesariamente reflejan los puntos de vista de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial o los gobiernos que ellos representan.

CONTENIDO

ABREVIATURAS Y SIGLAS	5
RECONOCIMIENTOS	5
PREFACIO	6
RESUMEN EJECUTIVO.....	7
A. CONTEXTO PARA PCEF EN PARAGUAY.....	13
A.1. Provisión de Servicios Financieros.....	13
A.2. Demanda de Servicios Financieros.....	15
B. MARCO PARA LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN PARAGUAY	16
B.1. Marco Legal y Regulatorio General de Protección del Consumidor	16
B.2. Arreglos Institucionales	22
B.3. Transparencia y Divulgación	28
B.4. Prácticas Empresariales.....	33
B.5. Manejo de Quejas y Solución de Conflictos	38
C. EMPODERAMIENTO DEL CONSUMIDOR Y EDUCACIÓN FINANCIERA	41
ANEXO 1. HERRAMIENTAS USADAS A NIVEL MUNDIAL PARA LA SUPERVISIÓN DE LA CONDUCTA DEL MERCADO	46
ANEXO 2. EJEMPLOS DE RESÚMENES DE DATOS PRINCIPALES USADOS EN MÉXICO Y PORTUGAL	47
ANEXO 3. ENCUESTAS DE CAPACIDAD FINANCIERA Y MEDIDAS DE EDUCACIÓN FINANCIERA - EL EJEMPLO DE KENIA.....	49

Tablas

Tabla 1. Resumen de las Recomendaciones Principales	9
Tabla 2. Descripción de los Intermediarios Financieros Formales (que ofrecen productos de ahorro y crédito)	14
Tabla 3. Uso Financiero de Adultos Paraguayos (15+ años)	15
Tabla 4. Disposiciones de Protección del Consumidor en la Legislación Promulgada Recientemente por el BCP para Mejorar la Inclusión Financiera.....	18
Tabla 5. Arreglos Institucionales Dispuestos por Ley.....	23

Recuadros

Recuadro 1. Marcos Institucionales Mundiales para la Protección del Consumidor Financiero	24
Recuadro 2. Arreglos institucionales para la Supervisión de la Protección del Consumidor/Reglas de Conducta del Mercado en Supervisores Financieros	27
Recuadro 3. Aumentando la Transparencia: Ejemplos Seleccionados.....	31
Recuadro 4. Disposiciones Legales que Cubren las Prácticas Empresariales Básicas	34
Recuadro 5. Disponibilidad de Sistemas de Resolución de Conflictos Financieros a Nivel Mundial	38
Recuadro 6. Ejemplos de Programas de Educación Financiera en Curso en Paraguay	43

Figuras

Figura 1. Marcos Legales para la Protección del Consumidor a Nivel Mundial	19
Figura 2. Arreglos Institucionales a Nivel Mundial	24
Figura 3. Regulaciones de Trato Justo a Nivel Mundial	34
Figura 4. Países con Sistemas Externos Establecidos de Solución de Conflictos.....	39

Figura 5. Herramientas de Verificación de Cumplimiento por Tipo de Unidad (Supervisión independiente vs combinada)	46
Figura 6. Actividades Supervisoras de Inspección del BCSD en Portugal.....	46
Figura 7. Resumen Obligatorio de Datos Principales a ser incluido como Portada de Contratos de Crédito	47
Figura 8. Extracto de Seguro de Vida Provisto en el Resumen de Datos Principales Utilizado para Préstamos Hipotecarios en Portugal	48
Figura 9. Información General de las Preguntas Utilizadas para la Encuesta FinAccess en 2009 y 2011	50

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ADEFI	Asociación de Entidades Financieras del Paraguay
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
ASOBAN	Asociación de Bancos
ASUCOP	Asociación de Usuarios y Consumidores del Paraguay
BCP	Banco Central del Paraguay
BCP-SIB	Superintendencia de Bancos
BCP-SIS	Superintendencia de Seguros
BCSD	Departamento de Supervisión de Conducta Bancaria (Portugal)
BM	Banco Mundial
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAMP	Centro de Arbitraje y Mediación de Paraguay
CFT	Costo Financiero Total
CONACOM	Comisión Nacional de la Competencia
CONATEL	Comisión Nacional de Telecomunicaciones
CONPACCOOP	Confederación Paraguaya de Cooperativas
DCF	Defensor del Cliente Financiero
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
EMPE	Entidad de Medio de Pago Electrónico
ENIF	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
FGD	Fondo de Garantía de Depósitos
IAIS	Asociación Internacional de Supervisores de Seguros
IIF	Intendencia de Inclusión Financiera
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INTN	Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología
IOSCO	Organización Internacional de Comisiones de Valores
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
NFIS	Encuesta Nacional de Inclusión Financiera
NGO	Organización No Gubernamental
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PCEF	Protección al Consumidor y Educación Financiera
PYG	Guaraní paraguayo
SBS	Superintendencia de Bancos de Perú
SEDECO	Secretaría de Defensa del Consumidor
SEPRELAD	Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes
SET	Subsecretaría de Estado de Tributación
SIPAP	Sistema Nacional de Pagos Electrónicos del Paraguay

RECONOCIMIENTOS

Este estudio de diagnóstico fue preparado por un equipo dirigido por Douglas Pearce (Gerente Interino de Práctica, Inclusión Financiera, GFMDR) e Ilka Funke (Especialista de Inclusión Financiera), e incluyó a Sarah Fathallah (Analista del Sector Financiero, GFMDR), Manuel Peraita (Especialista en Sector Seguros), José Rutman (Especialista Sector Bancario) y Luis Treviño (Especialista Senior del Sector Financiero, GFMDR). La orientación técnica y aportes fueron proporcionados por Dante Mossi (Representante Residente de Paraguay, LCCPY), Javier Suárez (Economista Principal, GTCDR), Jane C. Hwang (Especialista Senior del Sector Financiero, GFMDR) y sobre el marco jurídico por Mariana Paredes (Consultor, GFMDR). Maria Cristina Heisecke Paredes (Consultor) brindó apoyo técnico y administrativo, mientras que Rosa Arestivo de Cuentas-Zavala (Asistente de Equipo, LCCPY) y Monzerrat García (Consultor, GFMDR) también brindaron un valioso apoyo administrativo. Marianna Camino (Consultor, GFMDR) apoyo en la traducción del diagnóstico.

Comentarios de revisión de pares fueron proporcionados por Javier Suárez (Economista Principal, GTCDR), Jane C. Hwang (Especialista Senior del Sector Financiero, GFMDR) y Ros Grady (Especialista Senior del Sector Financiero, GFMDR).

El equipo desea expresar su agradecimiento a las autoridades y los actores del sector privado por el apoyo y la colaboración que ha recibido durante la preparación del Estudio. Un agradecimiento especial a la dirección y el personal de las diferentes autoridades de supervisión financiera por su excelente cooperación y la cálida acogida que han dispensado, y para la administración y el personal de la Intendencia de Inclusión Financiera del Banco Central del Paraguay) por su valiosa ayuda y aportes provistos durante la revisión.

El diagnóstico fue elaborado con el apoyo financiero de la Secretaría de Estado de Economía de Suiza (SECO), a través del Fondo Fiduciario Global de Protección del Consumidor y Educación Financiera.

Moneda y Unidades Equivalentes

(Enero de 2015)

Unidad monetaria = Guaraní (PYG)

USD 1 = PYG 4,707.72

Año Fiscal del Gobierno

1 enero a 31 diciembre

PREFACIO

Este diagnóstico del Marco de Protección del Consumidor y Educación Financiera en Paraguay se llevó a cabo en respuesta a una solicitud de asistencia técnica en esta materia realizada por el Banco Central del Paraguay (BCP). Los objetivos fueron: (i) evaluar el marco existente de protección del consumidor y educación financiera mediante la revisión de las leyes, regulaciones y prácticas reales en Paraguay, y compararlo con las buenas prácticas internacionales; y (ii) proporcionar recomendaciones sobre cómo mejorar el nivel de protección del consumidor financiero y la educación financiera en el país.

El Estudio de Diagnóstico proporciona una evaluación detallada del marco institucional, jurídico y regulatorio para la protección del consumidor en cuatro segmentos del sector financiero: (i) bancos y entidades financieras, (ii) cooperativas financieras, (iii) empresas de seguros, y, considerando la importancia del papel que desempeñan en Paraguay (iv) los agentes no bancarios y proveedores de pagos móviles. Sus conclusiones y recomendaciones abarcan seis áreas temáticas: (i) Arreglos Institucionales, (ii) Marco Legal y Regulatorio, (iii) Transparencia y Divulgación, (iv) Prácticas Empresariales, (v) Manejo de Quejas y Solución de Conflictos, y como una sección independiente (vi) Educación Financiera.

Para preparar el estudio, una misión del Banco Mundial visitó Asunción del 26 mayo al 5 junio, 2014. Se realizaron amplias consultas con las partes interesadas de los sectores público y privado. Esto incluyó los departamentos pertinentes del BCP (en particular la Intendencia de Inclusión Financiera, la Superintendencia de Bancos - BCP-SIB, y la Superintendencia de Seguros - BCP-SIS), el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), la Secretaría de Protección al Consumidor (SEDECO), otras entidades gubernamentales y organismos públicos, así como instituciones financieras privadas, asociaciones industriales y de consumidores, y organismos profesionales. La lista completa de las reuniones de la misión está disponible en el Anexo II.

Las Buenas Prácticas para la Protección del Consumidor del Banco Mundial se utilizaron como punto de referencia para el estudio.¹ Las Buenas Prácticas se basan en hallazgos de estudios realizados a profundidad por el Banco Mundial a nivel país de la protección del consumidor y la educación financiera desde 2006, así como los puntos de referencia internacionales, incluyendo (i) los principios publicados por el Comité de Basilea, IOSCO e IAIS, (ii) las recomendaciones de la OCDE en este ámbito, así como (iii) las leyes, regulaciones y códigos de prácticas empresariales de la Unión Europea, Estados Unidos, Australia, Canadá, Francia, Irlanda, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú y Sudáfrica. El Banco Mundial (BM) ya ha realizado estudios similares en más de treinta países de todo el mundo, entre ellos Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Federación Rusa, Filipinas, Kazajistán, Kosovo, Letonia, Lituania, Malawi, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Pakistán, Perú, República Checa, República de Kirguistán, Rumania, Ruanda, Sudáfrica, Tayikistán, Tanzania, Ucrania, Vietnam, Zambia y Zimbabwe.²

El estudio de Protección del Consumidor y Educación Financiera incluye una evaluación detallada de cada segmento financiero relevante consistente con las Buenas Prácticas (Volumen II), y un informe que resume las principales conclusiones de la evaluación y las recomendaciones priorizadas (Volumen I).

¹ Las Buenas Prácticas de Protección del Consumidor Financiero (Banco Mundial, 2012) están disponibles en: <http://bit.ly/GoodPracticesConsumerProtection>

² Estudios recientes de diagnóstico de Protección del Consumidor y Educación Financiera (CPFL) están disponibles en: <http://responsiblefinance.worldbank.org/diagnostic-reviews>

RESUMEN EJECUTIVO

La existencia de un marco sólido de protección al consumidor financiero es fundamental para aumentar el acceso y la utilización de los servicios financieros de manera sostenible. La educación financiera y un marco adecuado de protección del consumidor son los precursores necesarios para construir la confianza en el sector financiero formal, crear transparencia sobre los productos y servicios existentes, y de ese modo facilitar la inclusión financiera. Su ausencia puede contribuir a un exceso de endeudamiento de los clientes, con un impacto negativo sobre el sector financiero y la economía como se puso de manifiesto en la crisis financiera reciente. El Estudio de Diagnóstico del Marco de Protección del Consumidor y la Educación Financiera en Paraguay, por tanto, ofrece una contribución importante para la elaboración de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera del gobierno y el desarrollo sostenible del sector financiero en general.

Con los años, se han dado pasos importantes para establecer y mejorar el marco de protección del consumidor de Paraguay. Una Ley de Protección del Consumidor específica está en vigor desde 1998, y los arreglos institucionales para su implementación fueron reforzados recientemente mediante la creación de una Secretaría de Protección del Consumidor (SEDECO) con un presupuesto separado. Además, las autoridades de supervisión financiera del BCP y el INCOOP incorporaron disposiciones relacionadas con la protección del consumidor y la conducta del mercado en sus respectivos marcos jurídicos y regulatorios. El BCP, por ejemplo, introdujo disposiciones de protección del consumidor en las regulaciones sobre Entidades de Medio de Pago Electrónico (EMPEs) y agentes no bancarios, y reglas mejoradas sobre la transparencia de precios y comisiones, en particular para las tarjetas de crédito. Se estableció una unidad encargada de la inclusión financiera dentro de la Superintendencia de Bancos (BCP-SIB), que se encarga de las quejas de los consumidores financieros y desarrolla programas de educación financiera. El Supervisor de Seguros BCP-SIS también tiene una unidad de protección del consumidor con cuatro miembros de personal asignados formalmente a ella. El INCOOP revisó sustancialmente el marco regulatorio de las cooperativas de ahorro y crédito, incorporando además de los cambios en las regulaciones prudenciales algunas normas de transparencia y conducta empresarial. El INCOOP también lanzó recientemente un registro de crédito al que las cooperativas mayores de ahorro y crédito comenzaron a reportar.

A pesar de este progreso observado, la misión identificó algunas ineficiencias e importantes brechas en el marco de protección del consumidor, lo que contribuye a la opacidad notada en la información disponible y las prácticas comerciales no transparentes. Algunas medidas para mejorar la transparencia y la información no han sido efectivas. El BCP-SIB identificó por ejemplo 250 comisiones diferentes que cobran los bancos y las compañías financieras, cubriendo una variedad de conceptos. Además, el método de cálculo de la tasa de interés efectiva no incluye todas las comisiones y tarifas, como por ejemplo, las primas de seguros de vida. Esto ha facilitado una amplia agrupación de productos de seguros con productos de crédito. Las prácticas opacas como esta hacen que sea difícil para el cliente entender el costo total de un producto, comparar precios entre proveedores y protegerse de las prácticas comerciales desleales. Las disposiciones para proteger a los clientes de la agrupación de productos no transparente son insuficientes. El uso de contratos unificados, que incluyen párrafos relacionados a tarjetas crédito y débito, sobregiros y otros servicios es amplio, sin incluir períodos de reflexión. Esto conduce a los clientes a suscribirse a servicios que no han solicitado activamente y a costos adicionales que no fueron hechos transparentes por adelantado. Junto con las deficiencias señaladas en las evaluaciones de crédito, ya existen algunas preocupaciones sobre el rápido aumento de la deuda de tarjetas de crédito, lo que resulta en que a algunos empleados todo su salario les es deducido para pagar los préstamos. No existen reglas para definir y prevenir las prácticas abusivas de

cobro de deudas incorporadas en ninguna de las leyes, y no existen requerimientos establecidos que exigen procesos sistemáticos para la gestión de quejas y presentación de informes.

Por otra parte, según están, los marcos jurídicos y regulatorios establecidos crean una "igualdad de condiciones" desigual entre los proveedores de servicios financieros y contribuyen a las deficiencias en la transparencia del mercado. Las regulaciones y estándares aplicables a las cooperativas financieras no son coherentes con las de los bancos y compañías financieras, a pesar de que realizan actividades básicas similares. Esto no sólo implica diferentes costos de cumplimiento, sino que también conduce a la información fragmentada e incomparable disponible para el cliente. El alcance limitado de la regulación y supervisión financiera también ha facilitado el desarrollo de una serie de proveedores de servicios financieros no supervisados, que sólo están sujetos a las disposiciones muy amplias de la Ley de Protección al Consumidor.

Los arreglos institucionales para la supervisión y la aplicación de las disposiciones relacionadas con la protección del consumidor no son suficientemente claras, y no son efectivas para identificar y sancionar violaciones. La capacidad actual de la SEDECO para atender las quejas y supervisar el mercado parece ser limitada, y dado su amplio mandato probablemente seguirá siendo insuficiente para cubrir los proveedores de servicios financieros en mayor profundidad. Por otro lado, ni el BCP como supervisor de bancos, compañías financieras y de seguros, ni el INCOOP como supervisor de cooperativas de ahorro y crédito, tienen un mandato claro para introducir una regulación de protección del consumidor financiero en sus respectivos marcos sectoriales y supervisar el cumplimiento. Las reglas empresariales y de conducta del mercado que se han introducido, en su mayoría se centran en salvaguardar la viabilidad de los actores financieros y no en establecer prácticas comerciales justas y transparentes. Las disposiciones relevantes de protección del consumidor tampoco son supervisadas sistemáticamente. Los proveedores de servicios financieros no regulados, tales como casas de empeño y proveedores de microcréditos, no son supervisados por ninguna entidad gubernamental. En ausencia de un sistema de *ombudsman* u otro mecanismo de resolución de conflictos alternativo accesible, los conflictos no resueltos deben ser llevados ante los tribunales, lo que rara vez se hace.

Por último, las medidas para fomentar la capacidad financiera de la población están fragmentadas y dada la escasez de datos del lado de la oferta y la demanda, no están adecuadamente dirigidas. No se realizan regularmente encuestas del lado de la demanda para medir las capacidades financieras de la población y el uso real de los productos financieros. Por el lado de la oferta, la información disponible es fragmentada. La escasez de datos es particularmente notable en lo que se refiere tanto a las cooperativas de ahorro y crédito, como a las instituciones para productos individuales. Las brechas de información disponible del lado de la demanda y de la oferta mencionadas hace que sea difícil identificar patrones de uso y tendencias, comprender los factores y lagunas subyacentes a la capacidad financiera, y orientar las medidas de educación financiera en consecuencia. Los programas y medidas existentes de educación financiera son pequeños y fragmentados, y la coordinación limitada entre los organismos gubernamentales individuales, y actores de los sectores privados y públicos reduce su rentabilidad.

La misión identificó una serie de áreas en las que las deben realizarse mejoras para fomentar una profundización sostenible del sector financiero. La evaluación completa de los cuellos de botella y recomendaciones principales se explica en el informe principal. Las evaluaciones y recomendaciones detalladas por sector están cubiertas en el Volumen II. La siguiente tabla provee una visión general de las recomendaciones principales:

Tabla 1. Resumen de las Recomendaciones Principales

Recomendación	Periodo*	Entidades Responsables
MARCO LEGAL Y REGULATORIO		
Edición de material de orientación/circulares para aclarar las disposiciones individuales del marco de protección del consumidor de productos financieros.	CP-MP	BCP/INCOOP, con SEDECO
Introducir regulaciones sobre (i) procedimientos de gestión de quejas y requerimientos de información, (ii) prácticas abusivas de cobro de deudas, y (iii) agrupación de productos.	CP-MP	SEDECO/BCP/INCOOP
Evaluar los marcos individuales del sector financiero para mantener la consistencia con la Ley de Protección del Consumidor, y llenar los vacíos en la cobertura.	MP-LP	BCP/INCOOP, con SEDECO
Introducir un sistema de seguro de depósitos, con el requisito previo de un marco de supervisión suficientemente robusto	MP-LP	INCOOP
ARREGLOS INSTITUCIONALES		
Establecer mandatos y competencias claros que rijan los organismos de supervisión financiera en el ámbito de protección del consumidor financiero	CP-MP	SEDECO / BCP / INCOOP
Mejorar la coherencia de las regulaciones de protección del consumidor financiero a través de productos y mercados a través de una mayor coordinación e intercambio de información.	MP-LP	BCP/INCOOP con SEDECO, CONATEL, MIC
Fortalecer la capacidad de los organismos de supervisión para monitorear y aplicar efectivamente el cumplimiento de los requerimientos legales: - Introducir formalmente la supervisión <i>in situ</i> y basada en archivos de la conducta del mercado/protección del consumidor, y desarrollar manuales para la supervisión - Aumentar los recursos (personal, presupuesto) asignados a las responsabilidades de protección del consumidor financiero, y capacitar al personal de supervisión correspondiente	CP MP-LP	BCP/INCOOP
SEDECO para desarrollar sistemas de monitoreo y exigir el cumplimiento de los proveedores de servicios financieros no supervisados.	MP-LP	SEDECO
Fomentar estándares para las finanzas responsables en toda la industria a través de la elaboración de orientaciones sobre el contenido y los principios mínimos, y la estandarización de documentos	MP-LP	Asociaciones de la industria
TRANSPARENCIA Y DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN		
Establecer requerimientos de divulgación y transparencia consistentes y considerablemente mejorados, incluyendo: - Desarrollar y requerir una metodología estándar para calcular y divulgar el "costo financiero total" (CFT) - Exigir el uso de términos y definiciones estándares para comisiones y tarifas de productos de pago, ahorro, crédito y seguros.	CP CP-MP	BCP (tomar la delantera) con el INCOOP y SEDECO
Emitir Circular(<i>Normativa</i>) u otra forma de orientación para proponer el contenido, redacción, y formato de las Declaraciones de Puntos Clave para todos los productos financieros	CP	BCP/INCOOP

Recomendación	Periodo*	Entidades Responsables
Promover el desarrollo y el uso de sitios web de transparencia de precios de fácil uso y otras medidas para facilitar la comparación, estimular la transparencia y permitir una mejor elección de los consumidores.	CP-MP	BCP/INCOOP, Asociaciones, Sector Privado
Eliminar gradualmente el régimen de usura actual	MP	Gob./BCP
Exigir que se proporcione periódicamente a los clientes sus estados de cuenta	CP	BCP/INCOOP
Actualizar regularmente el registro de cooperativas, y eliminar las cooperativas inactivas.	CP-MP	INCOOP
PRÁCTICAS COMERCIALES		
Emitir regulación para mejorar las prácticas empresariales relacionadas con los contratos, incluyendo (i) la prohibición del uso de contratos unificados, (ii) eliminar los requisitos de seguro obligatorio, y (iii) exigir la provisión del contrato antes de la firma	CP	BCP, INCOOP
Introducir directrices sobre evaluaciones de crédito, incluyendo directrices sobre deducciones de salarios y evaluación de la capacidad de pago del prestatario	CP	BCP, INCOOP, con SEDECO
Introducir períodos de reflexión, y establecer el derecho de los clientes a retirarse sin pago de multas en caso de cambios unilaterales de condiciones	MP-LP	BCP / INCOOP
Establecer un marco para definir y prohibir las prácticas abusivas de cobro de deudas y gastos asociados	MP-LP	SEDECO con BCP /INCOOP
Desarrollar requisitos estandarizados de capacitación y programas para los supervisores, el personal y los agentes/intermediarios no bancarios en el área de evaluación de crédito, diseño de productos y transparencia de la divulgación	M-LP	Asociaciones de la Industria, BCP/INCOOP
MANEJO DE QUEJAS Y MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS		
Exigir a los proveedores de servicios financieros el establecimiento de un sistema y procedimiento formal para el manejo de quejas y reclamaciones, como también compilar informes/estadísticas regulares para la gestión y el supervisor correspondiente	CP	BCP, INCOOP, SEDECO
SEDECO y los organismos de supervisión deben establecer los sistemas/procedimientos internos para recibir y resolver las quejas, analizar la información de las quejas, y poner las estadísticas a disposición del público	CP	BCP, INCOOP, SEDECO
Mejorar los procesos de corrección de datos del registro de crédito del BCP y la oficina de crédito privado, y evaluar procedimientos, una vez probados, para INCOOP	MP-LP	BCP, INCOOP/oficina de crédito
Establecer un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, como un Defensor del Pueblo Financiero (<i>Ombudsman</i>), que se pueda utilizar para las disputas de bajo valor	MP-LP	BCP/INCOOP/p artes interesadas
SENSIBILIZACIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y EDUCACIÓN FINANCIERA		
Desarrollar y realizar regularmente una encuesta para recabar información sobre el nivel de capacidades financieras y el uso de los servicios financieros de la población, y realizar grupos de enfoque u otras investigaciones cualitativas para validar los resultados	CP-MP	BCP/DGEEC

Recomendación	Periodo*	Entidades Responsables
Mejorar las estadísticas relacionadas con el lado de la oferta para reflejar constantemente a todos los intermediarios financieros	CP-MP	BCP/INCOOP/D GEEC
Proporcionar al BCP e INCOOP un mandato explícito para la educación financiera, y acompañar los cambios regulatorios seleccionados con campañas de comunicación	CP-MP	BCP/INCOOP
Se estableció un grupo de trabajo sobre educación financiera con el mandato de elaborar un plan de acción bien secuenciado y financiado.	MP-LP	BCP/INCOOP, partes interesadas
El gobierno debe evaluar los posibles puntos de entrada para la educación financiera	CP	Gobierno

* CP: Corto plazo; MP: Mediano Plazo; LP: Largo plazo

Estudio de Diagnóstico de Protección del Consumidor y Educación Financiera

El gobierno, con el apoyo del Banco Mundial, está actualmente en el proceso de definición de una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF). La Estrategia tiene como objetivo facilitar el acceso y la utilización de los servicios financieros formales para todos los grupos de ingresos y en todas las regiones geográficas, y es una parte integral de los esfuerzos del gobierno para reducir la pobreza y la desigualdad en el país. Como parte de este proceso, un Comité de Inclusión Financiera fue creado oficialmente por el Decreto N° 1971 a finales de julio de 2014³, y se realizó un taller también en julio para identificar las medidas, plazos e indicadores de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF).⁴ Por otra parte, el BCP creó en 2013 un Departamento dedicado a la Inclusión Financiera, y facilitó la elaboración e implementación de una Encuesta de Inclusión Financiera a nivel nacional financiada por el Banco Mundial. Este estudio de Protección del Consumidor y el Marco de Educación Financiera servirá como aporte para la Estrategia de Inclusión Financiera del gobierno.

La existencia de un marco sólido de protección al consumidor financiero es fundamental para aumentar el acceso y la utilización de los servicios financieros de manera sostenible. La educación financiera y la protección del consumidor son los precursores necesarios para construir la confianza en el sector financiero formal, crear conciencia sobre los productos y servicios existentes, y alentar la inclusión financiera. Si no están establecidos o son inadecuados, los consumidores no pueden (i) ejercer adecuadamente sus derechos como consumidores; (ii) seleccionar los productos financieros que les convengan, ni (iii) protegerse suficientemente de ventas abusivas, fraude y otros abusos de mercado. Esto puede contribuir al sobre-endeudamiento de clientes individuales, con consecuencias negativas para el sector financiero y la economía.⁵ La protección adecuada del consumidor por tanto, es importante para asegurar que los beneficios de mejorar el crecimiento de la inclusión financiera alcancen tanto al consumidor como a la economía en su conjunto, y no se vean socavados a largo plazo.

Un marco de protección sólido de los consumidores consta de normas y regulaciones adecuadas, estructuras de supervisión eficaces, así como de iniciativas de alfabetización financiera complementarias y bien orientadas. Las reglas y regulaciones pueden darse en forma de marcos jurídicos o códigos de conducta para toda la industria pero deben ser vinculantes para la industria y por lo tanto exigibles. Se necesitan estructuras de supervisión efectivas para asegurarse de que las normas aplicables son efectivamente implementadas, al menos en el sector financiero formal. Por el lado de la demanda, el nivel de educación financiera y el uso de los servicios financieros de la población deben medirse con regularidad para facilitar el diseño de medidas bien orientadas, llenar los vacíos identificados, y así construir un sólido nivel básico de educación financiera en el país. Las

³ Los miembros del Comité serán del Ministerio de Hacienda, el Banco Central, el Ministerio de Planificación, así como del Instituto Nacional de Cooperativas.

⁴ En julio de 2014 se realizó un taller en el BCP para identificar los parámetros fundamentales de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, con el personal técnico del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación, el BCP, y el INCOOP como participantes. El equipo del Banco Mundial que apoya al gobierno en la elaboración de esta estrategia facilitó el taller y presentó sus conclusiones desde una perspectiva de diagnóstico del lado de la oferta y la demanda.

⁵ Véase por ejemplo OCDE (2009), "Educación Financiera y Protección del Consumidor: Aspectos olvidados de la crisis", Recomendación de la OCDE sobre Buenas Prácticas; o CGAP (2010) "Crecimiento y Vulnerabilidades en Microfinanzas, Nota de Orientación 61/2010.

siguientes secciones primeramente proveerán una breve visión general del uso de servicios financieros y la estructura del sistema financiero. La Sección B analiza el marco para la protección del consumidor financiero en el país, y la Sección C evalúa los programas existentes para medir y mejorar la educación financiera de la población.

A. CONTEXTO PARA PCEF EN PARAGUAY

A.1. Provisión de Servicios Financieros

Una amplia gama de instituciones financieras formales atienden a los clientes al por menor; y las cooperativas financieras dan cuenta del mayor porcentaje de clientes (Ver Tabla 2):

- Hay 15 bancos comerciales, un banco público receptor de depósitos y 12 compañías financieras, que en conjunto representan más de 900.000 cuentas de depósito, y un número similar de préstamos.⁶ En términos de volumen, tienen una cuota de mercado del 86 por ciento de los depósitos, y el 84 por ciento de los préstamos, y sus préstamos y depósitos representan alrededor del 39 y el 42 por ciento del PIB, respectivamente. El sector bancario está fragmentado. El banco público BNF atiende principalmente a los funcionarios públicos, mientras que muchos bancos privados se centran sólo en los segmentos de mercado superiores, financiación de empresas y clientes asalariados. Sólo 3 bancos (antiguas compañías financieras) y las 12 compañías financieras atienden a micro clientes. Los bancos y las compañías financieras están reguladas y supervisadas por la Superintendencia de Bancos del BCP (BCP-SIB), y están sujetos a las mismas reglas y regulaciones.⁷ Sus depósitos están cubiertos por un fondo de seguro de depósitos de hasta 75 salarios mínimos mensuales (actualmente equivalente a USD 32.000). Los préstamos totales, número de tarjetas de crédito emitidas, y la infraestructura (especialmente agentes bancarios) han ido aumentando de manera constante en los últimos años. El sistema ha estado mostrando altos resultados (ROE de 30 por ciento a finales de 2013).
- Además, aproximadamente el 30 por ciento de la población adulta se calcula que está afiliada a una o varias de las cerca de 330 Cooperativas de Ahorro y Préstamo que operan en Paraguay. Sus 1,4 millones de cuentas representan actualmente el 58 por ciento del total de cuentas de depósito, pero sólo el 11 por ciento de los depósitos totales, o el 6 por ciento del PIB. En términos de crédito, representan el 16 por ciento del crédito total o un 8 por ciento del PIB. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito están sujetas a un marco legal y regulatorio específico, y son supervisadas por el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), una agencia gubernamental a cargo de la regulación y supervisión de las cooperativas financieras y no financieras. Los datos sobre el sector son escasos, ya que el INCOOP no publica informes o estadísticas periódicos sobre el sector. Hay 26 Cooperativas de Ahorro y Crédito Tipo 'A' con activos superiores a USD 11 millones; 52 cooperativas de tipo 'B' con activos entre USD 1,2 y 11 millones de dólares, y las 250 cooperativas restantes son pequeñas con activos por debajo de USD 1,2 millones. El sector aún no está cubierto por un plan de seguro de depósitos.

⁶ Existen además, dos entidades financieras públicas exclusivamente de crédito: (i) el Fondo Ganadero con PYG 100 millones en activos y un enfoque en la concesión de créditos y la asistencia técnica a los ganaderos pequeños y medianos, y (ii) el Crédito Agrícola de Habilitación que se centra en microcréditos y asistencia técnica a pequeños agricultores. Ellos no toman depósitos, no están enteramente bajo la supervisión del BCP, y no están cubiertos en esta evaluación.

⁷ Las empresas financieras que no pueden abrir cuentas corrientes tienen requerimientos inferiores de capital nominal.

- El mercado de seguros es pequeño, con las primas totales por valor de USD 343,2 millones en 2012-13, pero de rápido crecimiento (15 por ciento en 2013 respecto al año anterior). El seguro de automóvil representó en 2013 casi el 48 por ciento de todas las primas de seguro, y el seguro de vida, el segundo más grande, el 12 por ciento. El seguro de vida creció un 23,8 por ciento respecto al año pasado. La mayoría de los seguros de vida vendidos se canalizan a través de contratos colectivos, que representaron el 97,9 por ciento de las primas totales de seguros de vida en 2012. Hay siete compañías con licencia para vender seguros de vida individual, pero sólo una ofrece estos contratos. El sector está regulado y supervisado por la Superintendencia de Seguros dentro del BCP (BCP-SIS). Si bien las aseguradoras pueden vender directamente a sus clientes, la mayoría de los seguros se distribuyen a través de agentes (individuos), corredores o intermediarios (empresas). Los agentes y corredores deben estar registrados en el SIS, para lo cual necesitan obtener un diploma específico de la Universidad, y deben contratar un seguro de responsabilidad profesional. Para junio de 2014, había 776 agentes y 42 corredores registrados en la SIS. La ley también requiere que los ajustadores de reclamaciones estén registrados en la SIS. Hubo 15 ajustadores de reclamaciones a junio de 2014.

Tabla 2. Descripción de los Intermediarios Financieros Formales (que ofrecen productos de ahorro y crédito)

	Nº de entidades	Nº de cuentas	Depósitos (PYG bn)	# de préstamos	Préstamos (PYG bn)	Tarjetas de Crédito emitidas	Sucursales	Agentes
Bancos	16	993,411	60.9	920,700	56.1	897,000	452	117
Financieras	12					94,283	159	177
Cooperativas Financieras	330	1.390,113	7.2	553,457	5.9	-	490	-

Fuente: Estudio del lado de la oferta del Banco Mundial (de próxima publicación), Boletín mensual del BCP (julio de 2014)

Además, una serie de entidades semi-formales, que no están reguladas o supervisadas por una autoridad de regulación financiera proveen servicios financieros a clientes minoristas:

- Proveedores de servicios de pago:** Hay 5 proveedores de servicios de pago especializados que operan en Paraguay, que reciben y procesan pagos al por menor de clientes públicos y privados, como la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), la autoridad fiscal (SET), y los intermediarios financieros privados. La más grande, con una cuota de mercado del 70 por ciento, procesa más de 19 millones de transacciones al por menor cada año con un volumen de mil millones de dólares en 2013. Cuenta con más de 1.500 puntos de servicio en 145 de los 224 municipios de Paraguay.
- Entidades de Medio de Pago Electrónico:** Las dos empresas más grandes de telefonía móvil, Tigo y Personal, ofrecen servicios de dinero electrónico a sus clientes. Tigo introdujo billeteras electrónicas en 2008, y basado en estimaciones internas ahora cuenta con más de 1 millón de clientes y más de 2 millones de transacciones mensuales. Personal lanzó su producto de dinero electrónico "*Billetera personal*" en 2010, y actualmente cuenta con poco más de 23.000 usuarios activos con cerca de 30.000 transacciones mensuales. Como se verá más adelante, el BCP emitió recientemente la Resolución 6 de 2014 (Resolución de Dinero Electrónico) para que las EMPEs estén bajo su regulación y supervisión. Las EMPEs también están regulados por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), y si se utilizan firmas y/o contratos electrónicos están sujetos a regulaciones impuestas por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC).
- Instituciones de microcrédito:** Se estima que 349 casas de empeño, 2 ONG-IMF, así como cierto número de otros proveedores de microcrédito están atendiendo a los clientes minoristas, pero no están bajo ningún tipo de regulación y supervisión financiera. Están autorizados en el nivel municipal que se han inscrito, y no existen datos disponibles consolidados sobre su tamaño y extensión. Las

observaciones durante la misión, así como los resultados de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera, indican que son ampliamente utilizados y probablemente atienden a un gran número de clientes del sector informal. Las dos instituciones de microfinanzas sin fines de lucro más grandes proveen por ejemplo microcrédito y asistencia técnica a un estimado de 73.000 clientes.

- **Por último, una serie de compañías ofrecen servicios médicos o funerarios "pre-pago", que son similares a los productos de seguros.** La Ley de Seguros en Paraguay define el seguro como una transacción comercial en virtud del cual el asegurador paga una indemnización en caso de que ocurra un evento aleatorio cubierto. Dicha regulación no cubre explícitamente el caso de una entidad que recibe "pre-pagos" y en lugar de pagar una indemnización provee directamente un servicio cuando se produce un evento cubierto. De acuerdo con cifras de la *Superintendencia de Salud*, que supervisa a estos profesionales de la salud, hay alrededor de 65 entidades que operan planes médicos prepagos, que cubren a unos 500.000 beneficiarios. No existen datos formales sobre servicios funerarios prepagados, pero las estimaciones sugieren que más de 100 entidades ofrecen estos servicios en todo el país. En muchas otras jurisdicciones se consideran seguros y la regulación y supervisión, al menos en su aspecto financiero, es realizada por el supervisor de seguros correspondiente.

A.2. Demanda de Servicios Financieros

A pesar del progreso logrado en los últimos años, el acceso real y la utilización de los servicios financieros formales sigue estando por debajo del potencial en Paraguay. De acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera de 2014(NFIS), en la Tabla 3, el 55 por ciento de los adultos entrevistados usa alguna forma de servicio financiero formal. Sin embargo, sólo el 29 por ciento posee una cuenta en una institución financiera, de los cuales dos tercios la tienen en una cooperativa de Ahorro y Préstamo. Muchos adultos todavía prefieren mantener sus ahorros en casa, citando los altos costos de mantenimiento de las cuentas, la falta de fondos suficientes y la burocracia evasiva como obstáculos. Sólo el 8 por ciento de los que cuentan con un empleo formal reciben su salario directamente en una cuenta, mientras que la gran mayoría todavía lo recibe en forma de dinero en efectivo. El endeudamiento se ha incrementado desde 2011, y actualmente el 34 por ciento de la población reporta haber tenido un crédito en el último año. Sin embargo, alrededor de un tercio de los prestatarios utilizan fuentes informales (incluyendo la familia, prestamistas, etc.). El mercado de seguros de vida es pequeño, sólo el 4 por ciento de la población encuestada informa contar con un seguro de vida. La mayoría de los cuales probablemente están vinculados a un crédito.

Tabla 3. Uso Financiero de Adultos Paraguayos (15+ años)

Número de adultos... (%)	Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2014			Global Findex 2011		
	Total	Bancos	Cooperativas de Ahorro y Crédito	Paraguay	Países de América Latina	Países de Ingresos Medianos Bajos
... con una cuenta en una institución financiera formal	29	12	19	21.7	39.3	28.4
... con un préstamo en el último año	34	8	13	29.5	25.4	36.7
... que ahorró en el último año	39	14		18.1	26	27.6
... que usa teléfonos móviles para recibir dinero	15.1	-	-	5.7	1.9	3.8
... que paga personalmente el seguro de salud	14.5	-	-	5.9	6.8	5.1

Fuente: Encuesta Nacional de Inclusión Financiera, 2014 y Global Findex 2011.

Existen algunas preocupaciones sobre el nivel de la deuda contraída por algunos prestatarios, en particular a través de la tarjeta de crédito. Las reuniones con los grupos de interés visitados durante la misión indican que las tarjetas de crédito y las compras a plazos están muy extendidas entre los empleados y las personas con un ingreso regular. En lugar de evaluar de manera general la capacidad de pago de deuda a través del tiempo, los clientes se centran en la velocidad de acceso al crédito y la capacidad de pago de las cuotas mensuales. Con habilidades de presupuesto deficientes y los gastos impulsivos prevalentes, esto conduce cada vez más a niveles altos o excesivos de deuda, y algunos empleados informan que todo su salario es deducido para pagar los préstamos.⁸ Estos hallazgos son compatibles con la NFIS (2014), que muestra que el 50 por ciento de los empleados está luchando para cubrir sus necesidades "básicas" y 30 por ciento en ocasiones carece de dinero para comprar alimentos y otros artículos necesarios. Varias partes confirmaron que los clientes de todos los niveles de ingreso ni evalúan las comisiones y tarifas cobradas por las entidades financieras, ni leen los contratos que con frecuencia son complejos. Los hallazgos indican deficiencias en la educación financiera.

B. MARCO PARA LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN PARAGUAY

El diagnóstico del Marco de Protección del Consumidor y Educación Financiera en Paraguay sólo cubre el marco aplicable a las instituciones financieras formales, ya sea bajo la supervisión del BCP o INCOOP.⁹ Como se ilustró más arriba, esto deja una parte sustancial del mercado de servicios financieros fuera de la evaluación. Sin embargo, en la medida de lo posible, las recomendaciones tienen en cuenta que los estándares básicos de protección del consumidor financiero deben aplicarse también a los participantes semi-formales e informales del mercado con el fin de fomentar la transparencia de todos los participantes del mismo, de tal modo a crear un campo de juego nivelado. Por otra parte, teniendo en cuenta la reciente emisión de la Resolución sobre dinero electrónico y su inminente entrada en vigor, se realizó una evaluación especializada del marco PCEF aplicable para los proveedores de servicios financieros digitales (cubriendo a los agentes no bancarios y a las EMPEs) y se incluye en el Volumen II. Sus conclusiones se reflejan en todo el informe.

B.1. Marco Legal y Regulatorio General de Protección del Consumidor

Resumen

La Ley de Protección del Consumidor y el Código Civil establecen la base jurídica para la protección de los consumidores en Paraguay. La Ley de Protección del Consumidor cubre cualquier transacción comercial de bienes y servicios (incluyendo los servicios financieros) realizados por una persona física o jurídica. El Art 6 establece los derechos y obligaciones básicos de los clientes entre ellos los derechos a (i) elegir libremente un servicio o bien, (ii) recibir información clara y correcta sobre la composición, calidad, precio y riesgo del producto/servicio, y (iii) la protección contra la publicidad y comercialización inadecuados y los contratos abusivos. El Código Civil establece en el Art. 475 una tasa

⁸ De acuerdo con la retroalimentación recibida durante la misión, se estima que alrededor del 10 por ciento de los empleados del Ministerio de Hacienda tiene hasta el 100 por ciento de su salario retenido para pagar la deuda existente.

⁹ Cubriendo así los bancos, compañías financieras, proveedores de seguros supervisados por la SIS, así como las cooperativas de ahorro y crédito.

de interés de usura a ser determinada por el Banco Central, e incluye disposiciones básicas sobre los contratos, incluyendo los derechos de los acreedores en el ámbito de la aplicación de los créditos. Estas dos leyes rigen sobre todos los proveedores de servicios financieros y no financieros, incluyendo los proveedores de pago sin supervisión, prestamistas, casas de empeño, la oficina de crédito y, hasta que estén supervisado formalmente por el BCP, las EMPEs.

Además de este marco general, los bancos, las financieras y aseguradoras, así como las cooperativas de ahorro y crédito también están sujetos a las disposiciones de conducta empresarial y del mercado en sus respectivos marcos jurídicos y regulatorios:

- El BCP presentó en los últimos años una serie de regulaciones para bancos y compañías financieras, cuyo objetivo es mejorar la comparabilidad de los precios y comisiones, y mejorar la divulgación de la información general. Un enfoque particular actualmente es la regulación de las tarjetas de crédito, que han aumentado en número y según los informes han aportado a los problemas de sobreendeudamiento entre clientes. El BCP-SIB también aprobó una serie de leyes y regulaciones para facilitar la utilización de los servicios financieros por parte de los clientes hasta ahora no bancarizados, que incluyen disposiciones relevantes a la protección del consumidor (véase Tabla 4). La Resolución 1, Acta 70 de 2011 sobre el uso de agentes, y la Resolución 6, Acta 18 de 2014 sobre las EMPEs contemplan por ejemplo, cuestiones como las prácticas comerciales, la transparencia, la responsabilidad de los proveedores, y la gestión de quejas o denuncias.
- El INCOOP revisó recientemente el marco jurídico y regulatorio aplicable a las Cooperativas de Ahorros y Créditos.¹⁰ Se fortaleció la supervisión prudencial sobre las cooperativas de ahorro y crédito más grandes, se introdujo un requerimiento de pasar por auditorías externas anuales realizadas por auditores pre-calificados, y de por lo menos un reporte anual de la información financiera básica para el supervisor. Asimismo, se establecieron reglas generales de divulgación y privacidad, así como normas de conducta empresarial. Las últimas cubren por ejemplo estándares mínimos para determinar tasas de interés, compra de activos fijos, y estándares de gobernanza interna. Sin embargo, las disposiciones en muchos casos carecen de especificidad, como plazos y estándares de divulgación de contenido mínimo, lo que crea espacio para la implementación y hace que sea más difícil la supervisión. Un esquema de seguro de depósitos se encuentra en desarrollo.
- Para las compañías de seguros, no se pudo identificar ningún marco jurídico claro para la protección del consumidor. Existen algunas disposiciones establecidas (i) para permitir que el BCP-SIS compruebe si las primas son insuficientes, abusivas o discriminatorias, (ii) para exigir que los contratos estén escritos en un lenguaje claro y comprensible, y se presenten en el BCP-SIS, y (iii) para que los anuncios no sean engañosos. En general, el enfoque de la regulación está en asegurar la viabilidad financiera de la aseguradora.

¹⁰ Véase por ejemplo la Resolución 11102/13 y 11481/14. Se han incorporado cambios con regularidad en el marco regulatorio compilado, y el marco está disponible públicamente en el sitio web del INCOOP.

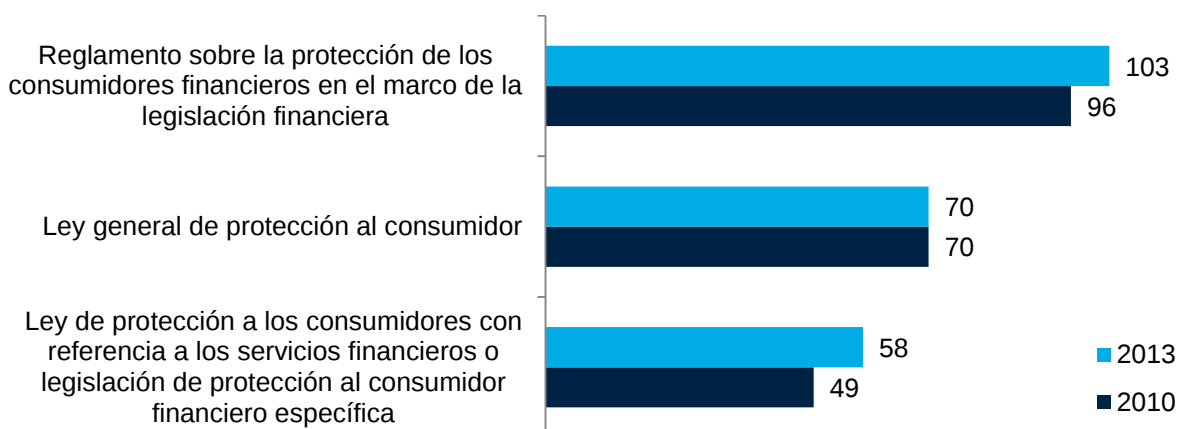
Tabla 4. Disposiciones de Protección del Consumidor en la Legislación Promulgada Recientemente por el BCP para Mejorar la Inclusión Financiera

Leyes y regulaciones	Contenido	Disposiciones de protección del consumidor
Cuentas básicas (Resolución 25 del BCP, Acta 51, 2013)	Reduce los costos y cuotas de inscripción y mantenimiento para los lados de oferta y demanda	• Ninguna cantidad mínima de apertura o saldo. • Reducción de costos de transacción. • Permite consultas de movimiento de cuenta utilizando cajeros automáticos, Internet, móviles y otros mecanismos disponibles, extractos impresos sólo bajo petición y con costos pagados por el cliente. • Los contratos deben incluir condiciones para acceder a la información de transacciones de cuentas.
Agentes (Resolución 1 del BCP, Acta 70, 2013)	Permite el uso de agentes para la prestación de servicios financieros en representación de los bancos y compañías financieras.	• Uso solamente de terminales electrónicas con conexión en línea a la plataforma de la institución financiera. • No se les permite operar fuera de línea. • Después de cada transacción la terminal debe producir un recibo. • Límites al tipo de transacciones y cantidades. • No se les permite cobrar tarifas a los clientes. • Signos visibles que contengan identificación plena del agente y la institución financiera, números de teléfono de otros canales de comunicación y dirección de la sucursal más cercana, honorarios cobrados por la institución financiera al cliente, y horario de apertura.
Dinero Electrónico (Resolución 6 del BCP, Acta 18, 2014)	Regula la provisión de dinero electrónico, las transferencias electrónicas no bancarias y las licencias de las Entidades de Medio de Pago Electrónico.	• Define las operaciones de dinero electrónico autorizadas. • El dinero electrónico no puede ser intermediado y no está sujeto al riesgo de crédito. • Plataforma tecnológica para asegurar transacciones en tiempo real, además de calidad, seguridad y continuidad. • Protección del dinero electrónico de billeteras electrónicas a través de un fondo fiduciario con beneficiarios individualizados. • Introduce directrices sobre el contenido del contrato, la responsabilidad del proveedor de servicios, y la divulgación.

Hallazgos Clave

La cobertura de disposiciones de protección del consumidor, tanto en leyes generales como específicas, se encuentra de acuerdo con la práctica regulatoria observada en todo el mundo. Como se puede observar en la Figura 1, existe una tendencia creciente a enmarcar las disposiciones de protección del consumidor a través de una ley específica de protección del consumidor (a veces especializada en servicios financieros), y de especificar y adaptar los principios respectivos a través de la incorporación en el marco de regulación financiera. De los 109 países que contribuyeron a la Encuesta Global del Banco Mundial sobre Protección del Consumidor y Educación Financiera en 2010 y 2013, casi todos ahora incluyen algunas regulaciones financieras relacionadas con la protección del consumidor en su marco de legislación financiera. Similar a la situación en Paraguay, esto se suma a una ley general de protección del consumidor. Para que este método funcione con efectividad, la experiencia internacional sugiere que las leyes y regulaciones deben estar estrechamente coordinadas para evitar solapamientos y comprobar la coherencia de las regulaciones a través de productos y proveedores.

Figura 1. Marcos Legales para la Protección del Consumidor a Nivel Mundial



Fuente: Encuesta Mundial sobre Protección del Consumidor y Educación Financiera del Banco Mundial (2013).

Si bien no se determinaron superposiciones, el marco vigente de protección del consumidor se ha mantenido de carácter amplio. Se debe desarrollar material de orientación adicional y donde sea necesario deben desarrollarse regulaciones para facilitar la implementación y el cumplimiento real. Al igual que en la mayoría de los países con una Ley General de Protección del Consumidor, la Ley de Protección del Consumidor en Paraguay sólo ofrece una base amplia para la protección del consumidor, y por lo tanto necesita ser complementada con material de orientación específico para el sector o el producto o regulaciones para aclarar cómo deben ser interpretados los principios establecidos para los servicios financieros y para guiar la implementación y la supervisión real. Esto aún no existe. La SEDECO (y anteriormente el MIC) hasta ahora no emitieron regulaciones adicionales para la Ley de Protección del Consumidor ni han desarrollado material de orientación como estándares mínimos para publicidad o muestra de contratos. Esto deja un amplio margen para la interpretación de, por ejemplo, lo que está implícito en "proporcionar al cliente información clara y correcta sobre la composición, calidad, precio y riesgo" en la compra de productos financieros. Si bien algunas lagunas son superadas por regulaciones específicas sectoriales emitidas por los respectivos reguladores financieros (véase también B.3), ni el BCP-SIB, ni el BCP-SIS o INCOOP tienen un mandato legal explícito para cubrir la protección del consumidor financiero en sus marcos regulatorios y por lo tanto no han cubierto los temas de protección del consumidor de manera sistemática y coherente. Por otra parte, no existe actualmente un mecanismo formal de coordinación establecido para asegurar que las regulaciones específicas del sector estén alineadas con los principios generales de la Ley de Protección del Consumidor (véase también B.2).

Además, se identificaron una serie de deficiencias relacionadas con la protección del consumidor en los marcos legales y regulatorios. No existen disposiciones para proteger a los clientes de la agrupación no transparente de productos y prevenir las prácticas abusivas de cobro de deudas incorporadas en ninguna de las leyes, así como tampoco existen requerimientos establecidos que exijan procesos sistemáticos para la gestión de quejas y presentación de informes. Por otra parte, en el área de las actividades bancarias, algunas de las disposiciones para mejorar la transparencia y las prácticas empresariales no han sido efectivas y necesitan ser revisadas.¹¹ Por otra parte, el marco ha evolucionado a lo largo de los años, y nuevas regulaciones sustituyen o complementan a las antiguas, por lo cual se hace difícil para el supervisor y la entidad financiera entender y cumplir/hacer cumplir el

¹¹ Véase por ejemplo Volumen II, Buena Práctica B.3.

marco jurídico aplicable. En cuanto a las cooperativas de ahorro y crédito, su marco regulatorio se centra en mejorar la eficiencia de la gestión y la protección de la solidez financiera, y no en la protección del miembro de las prácticas comerciales desleales. Muchas de las disposiciones son vagas, lo que requiere, por ejemplo, que un determinado tema sea "adecuadamente" cubierto en un manual o el cliente "sea informado". Esto deja un amplio margen de interpretación para la Junta o administración de una cooperativa, mientras que hace difícil para el INCOOP supervisar y hacer cumplir. El marco de protección del consumidor aplicable a las compañías de seguros sigue siendo básico. Estas cuestiones se analizan con más profundidad bajo B.3-B.5 y para cada sector en el Volumen II.

La fragmentación observada de las normas y regulaciones de protección del consumidor ha contribuido a un "campo de juego desigual" entre los proveedores de servicios financieros, y a la opacidad de la información disponible. Las regulaciones y estándares aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito, por ejemplo, no son coherentes con los de los bancos y compañías financieras, aunque las entidades realizan actividades básicas similares. Esto no sólo conduce a diferentes costos de cumplimiento, sino también a información fragmentada e incomparable disponible para el cliente. El alcance limitado de la regulación y supervisión específica para el sector financiero también ha facilitado el desarrollo de una serie de proveedores de servicios financieros no supervisados, que sólo están sujetos a las disposiciones muy amplias de la Ley de Protección del Consumidor, y en ausencia de otras regulaciones adicionales y de una entidad con la capacidad de asegurar el cumplimiento, han quedado sin regular "de facto". La misión tomó conocimiento, por ejemplo, de que algunas entidades de microfinanzas no ofrecen un contrato formal al cliente.

Por último, cabe señalar que los miembros de cooperativas de ahorro y crédito aún no están cubiertos por un régimen de seguro de depósitos para proteger a sus miembros contra una pérdida potencial de sus ahorros. Muchos países de la región y de todo el mundo ya han introducido un esquema de este tipo (por ejemplo, México, Estados Unidos, Canadá, Alemania, y de forma voluntaria Guatemala). Los esfuerzos por introducir el marco legal y lanzar un esquema de seguro de depósitos han estado en curso desde 2004, pero hasta ahora no han dado resultados debido a los retrasos en la contratación de servicios de asesoramiento para el diseño del sistema, y las discusiones internas del sector sobre la estructura y el enfoque adecuado. Esto deja vulnerables a los actualmente estimados 1-1,2 millones de miembros de las cooperativas financieras.

Recommendaciones

- **Los organismos de supervisión, en colaboración con la SEDECO deben emitir material de orientación o circulares sobre las distintas disposiciones del marco de protección del consumidor para aclarar el contenido y alcance de los productos financieros.** Como principio rector, operaciones similares deben tener regulaciones similares para evitar distorsiones artificiales y dejar que el mercado se desarrolle. Debe realizarse una cuidadosa evaluación para desarrollar un plan de acción priorizado sobre las disposiciones que deben ser complementadas con orientación/regulaciones adicionales, y para guiar su forma y vinculación institucional:
 - La evaluación debe determinar qué disposiciones deben ser reguladas o complementadas con material de orientación o circulares en la Ley General de Protección del Consumidor, haciendo así vinculante la adhesión de todos los participantes del mercado, formales y (semi) informales. Estos estándares deberían entonces también ser incorporados en las regulaciones específicas del sector financiero para facilitar la supervisión y el cumplimiento. El material de orientación o circulares podrían desarrollarse en amplia colaboración con las partes interesadas de la industria y los consumidores para establecer el sentido de pertenencia.

- Otras disposiciones podrían ser cubiertas sólo en los marcos financieros específicos. La Ley de Protección del Consumidor debe regular los requerimientos de proporcionar contratos a los clientes, y debe establecer estándares mínimos para la información contenida en el contrato, para también alcanzar a los proveedores de servicios financieros no regulados de otra manera, mientras que la forma y el momento de la divulgación podrían aclararse aún más en los marcos individuales del sector financiero.
- Con el tiempo, se debe considerar introducir una ley específica de protección del consumidor financiero, que sea aplicable a todos los participantes del mercado y establezca principios adaptados para la protección del consumidor financiero.
- **La SEDECO y/o los organismos supervisores deben introducir regulaciones sobre (i) procedimientos de gestión de quejas y requerimientos de información, (ii) prácticas abusivas de cobro de deudas, y (iii) agrupación de productos.** Estas cuestiones se analizan con más profundidad en B.3 a B.5.
- **Los marcos regulatorios financieros individuales deben ser evaluados en cuanto a su consistencia con la Ley de Protección del Consumidor y deben reducirse las deficiencias identificadas.** En particular:
 - El BCP debe considerar la introducción de un Código del Sector Bancario/Financiero, u otras formas de compilación de las leyes, regulaciones y circulares relevantes. Esto ayudaría a establecer, entre otras cosas, un marco jurídico claro y coherente para la protección de los consumidores, haciendo más fácil que las instituciones financieras cumplan con el marco, que los consumidores entiendan, y que el Supervisor Bancario asegure su cumplimiento. Esta también sería una oportunidad para introducir las regulaciones que faltan, y evaluar la eficiencia y coherencia de algunas de las disposiciones.¹²
 - Debe introducirse un mayor énfasis en el establecimiento de estándares para la protección de los miembros en el marco regulador de cooperativas de ahorro y crédito. Se deben determinar los plazos, periodicidad y forma de divulgación de la información, y establecer estándares mínimos concretos para los procesos internos y reglas de conducta empresarial. Lo ideal sería que las leyes y regulaciones relevantes a la protección del consumidor sean compiladas en un folleto y/ o puestas a disposición en el sitio web del INCOOP bajo una rúbrica separada para facilitar la comprensión y el cumplimiento, y crear conciencia sobre los derechos y obligaciones entre los miembros. CONPACOOOP como confederación del sector podría tomar la iniciativa en desarrollar estos estándares de la industria, junto con sus miembros.
 - La Superintendencia de Seguros (BCP-SIS) debe desarrollar un marco más detallado e integral para la conducta empresarial de las aseguradoras. Este debe incluir, entre otros, las normas sobre tramitación de quejas, procesos de "conozca a su cliente" y ventas abusivas de productos. Las reglas deben aplicarse a las aseguradoras, intermediarios (agentes y corredores) y otros profesionales dentro del sector de los seguros.

¹² Un esfuerzo similar se ha realizado, por ejemplo, en Bolivia, y actualmente está en curso en Kirguistán. En Bolivia, la agencia de supervisión ASFI ofrece un compendio de todas las leyes y regulaciones aplicables, que se actualiza con regularidad y sirve como una fuente única de información sobre el marco jurídico. El Banco Nacional de Kirguistán está actualmente introduciendo un Código Bancario, que también se espera que mejore la coherencia de las disposiciones aplicables de protección del consumidor.

- **El diseño adecuado y la introducción de un esquema de seguro de depósitos por lo menos para las cooperativas más grandes (Tipo A) es una prioridad.** Al introducir el marco jurídico, se debe prestar atención a basarlo en regulaciones prudenciales fuertes, y a que el regulador o supervisor tenga la capacidad necesaria para supervisar adecuadamente a las entidades y hacer cumplir las leyes. El supervisor también debe ser capaz de tomar las medidas necesarias para proteger a los depositantes en caso de insolvencia.

B.2. Arreglos Institucionales

Resumen

Un organismo gubernamental específico está a cargo de la regulación de la Ley de Protección del Consumidor y de supervisar su implementación, pero el cumplimiento definitivo de las medidas correctivas depende de los tribunales. La Ley de Protección del Consumidor (Ley 1334/98, sancionada en 1998) asignó originalmente las responsabilidades de implementación, la creación de conciencia de los derechos y obligaciones de los consumidores, el manejo de las quejas, y llevar las violaciones a los tribunales a un departamento especial dentro del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), y a las municipalidades que participan de forma voluntaria. Los arreglos de implementación fueron modificados por la Ley 4974 (emitida en 2013), que convierte el departamento dentro de MIC en un nuevo órgano de gobierno autónomo, la Secretaría Nacional para la Defensa del Consumidor (SEDECO). La SEDECO puede imponer multas por violaciones de la ley de Protección del Consumidor y apoyar acuerdos fuera de la corte y servicios de mediación para conflictos,¹³ pero sólo los tribunales pueden resolver formalmente las disputas y sancionar las violaciones en términos más amplios. Depende de los individuos, de la SEDECO, de asociaciones de protección de consumidores y otras partes interesadas la presentación de casos individuales o colectivos de violaciones a su atención.

El BCP es el encargado de la supervisión prudencial de los bancos, compañías financieras y de seguros, y pronto de las EMPEs. Si bien no tiene un mandato explícito para cubrir la conducta del mercado/protección del consumidor en el sector financiero, ha dado pasos importantes en esta dirección. De acuerdo con la Ley Orgánica del BCP, los objetivos del BCP son : preservar la estabilidad de precios, y promover la eficiencia y la estabilidad del sistema financiero.¹⁴ Esto incluye indirectamente la emisión de regulaciones de conducta del mercado, pero no da al BCP un mandato para cubrir la protección del consumidor de por sí . Sin embargo, una resolución del BCP en 2007 solicitó a la Superintendencia de Bancos (SIB-BCP) que verificara el cumplimiento de la Ley General de Protección del Consumidor, y en 2010 el BCP introdujo formalmente en su plan de trabajo el objetivo de ayudar a la población a comprender los temas económicos y financieros. En 2013, el BCP también estableció una pequeña unidad para la protección del consumidor financiero y la educación financiera para bancos y compañías financieras, que es parte de la Intendencia de la Inclusión Financiera (IIF) del BCP-SIB. En los últimos 10 meses, ha

¹³ En septiembre de 2014, se emitió el Decreto 2199/14 para regular la ley SEDECO. El Decreto asigna poderes a la SEDECO para sancionar violaciones de la Ley de Protección del Consumidor, y también permite a las municipalidades ejercer un rol en la promoción de los temas de protección de los consumidores, traerlos a la atención de la SEDECO, y mitigar los conflictos fuera de los tribunales.

¹⁴ Sin embargo, la supervisión real se limita a aquellas entidades que actualmente son supervisadas por las Superintendencias de Bancos y Seguros en el BCP. Esta se compone actualmente de Bancos, Financieras y Compañías de Seguros. En un futuro próximo, también se espera que los proveedores de dinero electrónico entren bajo la supervisión del BCP.

manejado 48 quejas de clientes de bancos, compañías financieras y sus agentes no bancarios.¹⁵ La disponibilidad de este servicio de quejas no es ampliamente conocido, lo que dificulta su absorción. Para seguros, se ha establecido una unidad para tramitar las denuncias, desarrollar y proporcionar algunas medidas de educación financiera y apoyar la función de supervisión general del BCP-SIS. Como tal, aunque el BCP no tiene un mandato formal, está preocupado en ayudar a mejorar la transparencia y la disciplina en el mercado y ha desempeñado un papel cada vez más activo en la protección y educación del consumidor financiero, pero su capacidad para supervisar y hacer cumplir efectivamente las disposiciones de protección de los consumidores sigue siendo limitada.

Las cooperativas financieras están bajo la regulación y supervisión del INCOOP. INCOOP tiene el mandato de regular e implementar la Ley General de Cooperativas, que establece los estándares mínimos de gobierno corporativo y algunas normas de conducta del mercado para cooperativas. La ley también da al INCOOP el mandato de proporcionar asistencia técnica para fortalecer las cooperativas y promover la comprensión general y la utilización de los principios cooperativos. Esto proporciona al INCOOP un papel indirecto en salvaguarda de los intereses de los miembros de las cooperativas financieras, el que hasta el momento sin embargo, no ha asumido formalmente. Además, el Art. 29e de la Ley General de Cooperativas asigna al INCOOP un mayor nivel de autoridad para recibir y resolver los conflictos que no pudieron resolverse a nivel de las cooperativas.

Tabla 5. Arreglos Institucionales Dispuestos por Ley

	Conducta del Mercado		Prudencial	
	<i>Política, Regulación</i>	<i>Supervisión, Cumplimiento</i>	<i>Política, Regulación</i>	<i>Supervisión, Cumplimiento</i>
Bancos y Financieras	SEDECO, BCP-SIB *	SEDECO, BCP-SIB *	BCP-SIB	BCP-SIB
Cooperativas Financieras	SEDECO, INCOOP	SEDECO, INCOOP	INCOOP	INCOOP
Proveedores de crédito no supervisados	SEDECO	SEDECO	-	-
Compañías de Seguros	BCP-SIS, SEDECO	BCP-SIS, SEDECO	BCP-SIS	BCP-SIS
Otros proveedores de seguros no supervisados formalmente por la SIS	Superintendencia de Salud, SEDECO	Superintendencia de Salud, SEDECO	Superintendencia de Salud	Superintendencia de Salud
EMPEs	BCP, SEDECO, CONATEL **	BCP, SEDECO, CONATEL **	BCP	BCP

* Mandato aún no aclarado

** En los casos en que las EMPEs son también proveedoras de telecomunicaciones

Hallazgos Clave

Las responsabilidades y funciones de los supervisores financieros en el ámbito de protección del consumidor financiero no están suficientemente establecidas. La Ley de Protección del Consumidor sólo establece principios generales que deben aplicarse a todos los sectores de la

¹⁵ Hasta el momento, estas quejas se presentan solamente formalmente como quejas por escrito, y no incluyen las denuncias recibidas a través de llamadas telefónicas u otros canales de comunicación.

economía. No se puede esperar que la SEDECO regule y supervise de manera sistemática el cumplimiento de todos los sectores, ya que cuenta con recursos técnicos y humanos limitados. Esto hace necesaria la incorporación y adaptación de las disposiciones en marcos legales para sectores específicos, tales como el sector financiero. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, ninguno de los supervisores financieros tiene un mandato formal para la regulación y/o supervisión de la conducta del mercado o la protección del consumidor. Como resultado de esto, el enfoque en la regulación y supervisión financiera ha sido sobre todo en algunas reglas de conducta del mercado seleccionadas en ayudar a salvaguardar la viabilidad financiera de los intermediarios financieros, más que en la protección del cliente y el fomento de la transparencia en el mercado.

Recuadro 1. Marcos Institucionales Mundiales para la Protección del Consumidor Financiero

La Encuesta Global sobre Protección del Consumidor y Educación Financiera del Banco Mundial (2014) identificó cinco arreglos institucionales en uso en todo el mundo:

- (1) Modelo de Agencia Única Integrada
- (2) Modelo de Agencia Sectorial
- (3) Modelo de Agencia Específica de Conducta del Mercado (Twin Peaks)
- (4) Modelo de Agencia Especializada de Protección del Consumidor Financiero
- (5) Modelo General de Agencia de Protección del Consumidor

Como puede verse en la Figura 2, en la mayoría de los países la autoridad financiera reguladora está involucrada en la supervisión de la protección del consumidor financiero. El uso de la capacidad y la experticia existente del supervisor puede ser un método económicamente eficiente y efectivo, si se presta la suficiente atención a la conducta empresarial/protección del consumidor durante el proceso de supervisión. De los países restantes, 30 siguen un enfoque dual, otorgando un papel formal en la regulación y supervisión de la protección del consumidor financiero tanto a la agencia a cargo de la Ley General de Protección del Consumidor como al regulador específico del sector. Este enfoque también puede ser efectivo para la supervisión, pero requiere una estrecha coordinación para evitar superposiciones y contradicciones en los marcos. El enfoque dual ha sido adoptado por ejemplo en Brasil, donde la Secretaría Nacional de Protección del Consumidor en combinación con oficinas locales de protección del consumidor informan a los clientes de sus derechos y obligaciones generales como consumidores, y sirven como primer punto de contacto para la solución de conflictos. La supervisión efectiva de las leyes y regulaciones aplicables en sí es realizada por las autoridades respectivas de regulación financiera. El enfoque adoptado en Brasil parece particularmente aplicable al contexto paraguayo.

Figura 2. Arreglos Institucionales a Nivel Mundial



Fuente: Encuesta Mundial sobre Protección del Consumidor y Educación Financiera (2014)

Los roles y la división del trabajo para la regulación y supervisión de las EMPEs ameritan una mayor aclaración. Una vez autorizados formalmente por el BCP, las EMPEs estarán reguladas y supervisadas por el BCP, así como sujetas a cumplir las regulaciones y certificaciones establecidas por la autoridad de telecomunicaciones (CONATEL). También podrían caer dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Industria y Comercio (MIC) en lo que respecta al cumplimiento de las regulaciones de firma y contratos electrónicos. Esto tiene el potencial de crear la superposición de áreas de regulación y supervisión, lo que merece una mayor aclaración y cooperación.

La aplicación efectiva de las disposiciones de protección de los consumidores se ve obstaculizada por la capacidad humana y técnica limitada en todos los organismos involucrados:

- **La SEDECO cuenta con recursos técnicos y humanos limitados** Actualmente emplea a 16 personas, 6 de las cuales son abogados. Ninguno tiene una especialización temática (por ejemplo, no hay un especialista del sector financiero). Por otra parte, todavía es necesario desarrollar procedimientos estandarizados y sistemas de TI. El sistema inicialmente previsto de apoyo a la supervisión y manejo de quejas a través de la participación de las municipalidades de forma voluntaria no se ha materializado.
- **La supervisión de la conducta de los mercados en el BCP-SIB aún no ha sido estandarizada.** La Intendencia de Inclusión Financiera (IIF), que forma parte de la unidad de supervisión basada en archivos, no tiene un arreglo formal con la unidad de inspecciones *in situ* del BCP de 65 personas para incorporar, de forma estandarizada, la supervisión de la conducta del mercado como parte de la supervisión regular. Si bien la unidad de inspecciones *in situ* supervisa de forma selectiva e informa a la IIF las cuestiones no prudenciales relacionadas con el incumplimiento regulatorio, esto sólo cubre un pequeño número de temas relacionados con la transparencia y no cubre sistémicamente la amplia gama de malas prácticas relacionadas con la protección de los consumidores notadas durante la misión. Con una sola persona a cargo de los asuntos de protección del consumidor, la IIF tampoco tiene la capacidad de unirse o conducir inspecciones de forma independiente para supervisar la conducta del mercado.
- **El BCP-SIS tampoco supervisa sistemáticamente las regulaciones no prudenciales.** La actividad principal de control consiste en asegurarse de que el coeficiente de solvencia de las aseguradoras esté por encima del mínimo requerido y que las aseguradoras utilicen contratos y tarifas de primas presentadas con anterioridad y no objetadas por el BCP-SIS. Su unidad de protección de los consumidores tiene cuatro funcionarios asignados formalmente a la misma,¹⁶ pero tiene un mandato más amplio que incluye el apoyo a la supervisión general *in situ* y basada en archivos. Por lo tanto, la capacidad general parece ser débil.
- **La capacidad general del INCOOP para hacer cumplir su marco regulatorio es limitado.** Actualmente cuenta con 45 supervisores para realizar supervisiones *in situ* y basada en archivos de un estimado de 330 cooperativas financieras y 120 cooperativas no financieras en Paraguay. Como resultado, la supervisión *in situ* de las 27 cooperativas financieras más grandes es, en promedio, sólo se realiza cada tres años. La supervisión basada en archivos también se centra en las cooperativas más grandes, ya que la información fiable sobre las entidades más pequeñas es escasa y los recursos técnicos son limitados. No existe ninguna unidad dedicada actualmente al manejo de las quejas recibidas de los miembros, o a supervisar el cumplimiento de las disposiciones básicas de protección del consumidor.

¹⁶ De acuerdo con la Resolución 31/14, pero durante la misión solo una persona era *de facto* asignada a la unidad

- **El sistema judicial no ha estado involucrado de manera más sistemática en la resolución de conflictos sobre los productos o servicios financieros recibidos**

Existe una ley de usura, que se aplica a todas las actividades de crédito, pero la aplicación es poco uniforme en ausencia de estructuras institucionales adecuadas para la supervisión. De acuerdo con las disposiciones del Código Civil, el BCP establece la tasa de usura para toda la actividad de crédito, pero su ámbito de supervisión se limita a los bancos y compañías financieras. Las disposiciones han sido incorporadas por el INCOOP en el marco jurídico de las cooperativas, pero la supervisión real es limitada. A menos que los clientes se quejen formalmente sobre la tasa de interés a la SEDECO o lleven a la corte al proveedor de crédito, no hay instrumentos establecidos para supervisar que los prestamistas y las casas de empeño respeten los límites de usura.

Las asociaciones industriales y de consumidores aún no están ejerciendo un rol activo en la protección del consumidor financiero. La ADEFI, asociación representativa de las compañías financieras, introdujo en 2008 un mecanismo de resolución de reclamaciones, que sin embargo no fue ampliamente utilizado por los clientes. La ADEFI también anima a sus miembros a adherirse a las prácticas de finanzas responsables, pero no ha establecido un Código de Conducta formal para sus miembros. La CONPACOOOP (Confederación de Cooperativas en Paraguay) y la Asociación de Bancos están actualmente estudiando opciones para incluir la Protección del Consumidor y la Educación Financiera en su programa de trabajo. Existe un número de asociaciones de consumidores, pero están fragmentadas y no juegan un papel relevante en la resolución de controversias entre proveedores de servicios financieros y sus clientes.

Recomendaciones Clave

- **Es importante aclarar los mandatos y competencias de las agencias de regulación financiera en el ámbito de la protección del consumidor financiero.** Debería considerarse la posibilidad de revisar la Ley General de Protección del Consumidor y establecer formalmente como mandatos y competencias de los organismos de supervisión especializados la regulación y el control de las disposiciones relativas a la protección del consumidor de las entidades bajo su supervisión.¹⁷ Tendrían que ser introducidos mandatos más claros en las leyes del BCP y el INCOOP, exigiendo explícitamente cubrir la protección del consumidor/conducta del mercado en sus respectivos marcos jurídicos. Las normas de conducta del mercado y protección del consumidor establecidos por los organismos sectoriales específicos deben estar de acuerdo con los principios generales establecidos por la Ley de Protección del Consumidor. La actualización continua de la Carta Orgánica del BCP de hecho presenta una oportunidad para esta aclaración.
- **Para fomentar la coherencia del marco de protección del consumidor y facilitar la transparencia a través de productos y mercados, deben establecerse modalidades de intercambio de información y coordinación entre la SEDECO, el BCP y el INCOOP, así como entre el BCP, CONATEL y MIC para las EMPEs.** Esto podría hacerse como antes a través de un Memorando de Entendimientos Interinstitucionales, o ser formalmente establecido por la regulación/Ley. Dos mecanismos de coordinación parecen factibles:

¹⁷ El BCP por ejemplo, debe ser formalmente declarado competente para supervisar y hacer cumplir las disposiciones de protección de los consumidores para bancos, sociedades financieras, compañías de seguros, EMPEs y agentes no bancarios; y el INCOOP para las cooperativas financieras y otras.

- Los reguladores y las autoridades de protección/ competencia del consumidor podrían consultar regularmente para garantizar el establecimiento, aplicación y cumplimiento de políticas consistentes a través de los tipos institucionales y aclarar las funciones de supervisión. Para las EMPEs, las autoridades involucradas deben determinar qué entidad asume el liderazgo en cuanto a la supervisión de la protección del consumidor.
- La SEDECO podría analizar regularmente los marcos legales específicos del sector, y evaluar su consistencia entre los proveedores y el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Protección del Consumidor. A continuación, podría hacer recomendaciones en cuanto a los cambios necesarios para armonizar las leyes específicas del sector en cumplimiento de la Ley de Protección del Consumidor.
- **La supervisión de conducta del mercado debe ser formalmente incluida en la supervisión *in situ* y basada en archivos realizada por el BCP y el INCOOP.** Esto requeriría el desarrollo de enfoques estandarizados para la supervisión, la provisión de financiación específica, así como el desarrollo de capacidades del personal (véase el Anexo 1 para un ejemplo de las herramientas que se puede utilizar):
 - El BCP debe aclarar la división del trabajo entre las unidades de protección de los consumidores y las unidades encargadas de la supervisión *in situ* y basada en archivos. Los niveles de dotación de personal y presupuesto disponible deberán ajustarse en consecuencia, tanto en el BCP-SIB como en el BCP-SIS, y deberán desarrollarse manuales para la supervisión de la conducta del mercado/normas de protección del consumidor. Para la propia supervisión, y en particular para los agentes no bancarios, deben introducirse herramientas rentables de supervisión.
 - El INCOOP debe determinar qué unidad es formalmente responsable de desarrollar y supervisar la conducta del mercado/normas de protección del consumidor, y el manejo de las quejas. Con el tiempo, debe considerarse establecer una unidad específica para esto. Teniendo en cuenta el tamaño del sector, también debe considerarse la introducción del comprador misterioso para verificar el cumplimiento de las normas de protección del consumidor, además de otras herramientas rentables para la supervisión. Debe fortalecerse la capacidad del INCOOP para supervisar las cooperativas de ahorro y crédito como una prioridad (en términos de número de personal, capacidad, y sistemas de apoyo disponibles).

Recuadro 2. Arreglos institucionales para la Supervisión de la Protección del Consumidor/Reglas de Conducta del Mercado en Supervisores Financieros

Las agencias de supervisión en todo el mundo han adoptado una variedad de enfoques de organización para la cobertura de la supervisión prudencial y de conducta del mercado. Estos van desde las unidades que cubren la supervisión tanto prudencial como la supervisión de la conducta del mercado hasta unidades independientes para la supervisión de la conducta del mercado. De acuerdo a los resultados de la Encuesta Mundial sobre Protección del Consumidor y Educación Financiera, las unidades dedicadas a la supervisión de la conducta del mercado/protección del consumidor son más propensas a utilizar herramientas de cumplimiento rentables fuera del sitio, tales como el comprador misterioso, mantener estadísticas de denuncias y dar seguimiento a la publicidad para complementar la supervisión *in situ*. Éstas son por lo tanto, probablemente más efectivas en hacer cumplir las normas de protección de los consumidores que las unidades que cubren las regulaciones prudenciales y no prudenciales juntas. De acuerdo con este hallazgo, más de la mitad de los reguladores financieros, que cubren la protección del consumidor como parte de su supervisión, ahora lo hacen a través de unidades especializadas, independientes de la supervisión prudencial.

Fuente: Encuesta Mundial sobre Protección del Consumidor y Educación Financiera (2014)

- **En cuanto a los mercados financieros, la SEDECO debe centrar su escasa capacidad de supervisión en los proveedores de servicios financieros no regulados, como las casas de empeño y los proveedores de microcréditos.** Esto podría incluir actividades de comprador misterioso, llevando las violaciones notadas a los tribunales y publicando regularmente la información sobre las infracciones observadas.
- **Las asociaciones de la industria podrían fomentar el desarrollo de un marco y estándares comunes para las finanzas responsables.** Esto podría hacerse, por ejemplo, mediante el desarrollo de Códigos de Conducta sectoriales, que sean supervisados y aplicados de forma autorregulada. Podrían elaborarse textos de orientación para establecer estándares de conducta empresarial y transparencia, que estén en línea o complementen las leyes y regulaciones aplicables y aclaren, por ejemplo, el contenido y los principios mínimos, desarrollando documentos estandarizados, como modelos de contratos.

B.3. Transparencia y Divulgación

Resumen

El BCP ha introducido una serie de regulaciones para mejorar la información y transparencia de la información. En 2001 se publicó una regulación de transparencia, estableciendo la metodología para el cálculo de las tasas de interés efectivas anuales, y haciendo explícito cuáles comisiones deben incluirse como parte de la tasa de interés. El BCP también emitió una serie de disposiciones destinadas a aumentar la transparencia en las tarjetas de crédito. El Reglamento de 2007 sobre tarjetas de crédito establece disposiciones relacionadas con los contratos y estados de cuenta mensuales. Por otra parte, una nueva regulación en enero de 2014 requiere que los estados de cuenta incluyan advertencias sobre el impacto de la morosidad y el cálculo del tiempo y el costo total si se paga sólo el mínimo. Un análisis conjunto entre la SIB y la SIS de las primas de seguros de vida vinculados con créditos concluyó con una resolución de la SIS (SS 45/13) estableciendo un límite para el nivel de la comisión por la generación y gestión de los seguros de vida, de hasta el 30 por ciento de la prima. Para las EMPEs, los contenidos y directrices mínimos para la transparencia y la divulgación se establecen en la Resolución 6, Acta 18 de 2014, incluyendo la obligación de indicar los costos y comisiones aplicables, la indicación expresa de que el dinero móvil flotante no genera intereses y no está cubierto por el Seguro de Depósitos del BCP, así como las modalidades relacionadas con la emisión de estados de cuenta.

Para las cooperativas de ahorro y crédito, el marco jurídico revisado mejora la transparencia en la información, pero en ausencia de regulaciones adicionales, no está clara la forma ni el momento de la divulgación. El marco regulatorio ahora exige que las entidades tengan estados financieros auditados, establece normas mínimas para la publicidad, y exige que los términos y condiciones de ahorro y crédito (incluyendo las tasas de interés nominales y efectivas para las transacciones pasivas y activas y los cargos por préstamos vencidos) se pongan a disposición de los miembros. Sin embargo, no hay ningún requisito claro sobre de qué forma y en qué momento se debe suministrar esta información. Esto limita la relevancia de las disposiciones y socava la transparencia. Algunas de las sucursales visitadas y páginas web consultadas no proporcionaban esta información, y no hay ninguna indicación de que la información se proporcione sistemáticamente al cliente al registrarse para un nuevo producto.

Hallazgos Clave

En general, las medidas introducidas no son efectivas en hacer transparentes y fácilmente comparables el costo total de los productos financieros entre proveedores. Los bancos y las compañías financieras deben revelar la tasa de interés y las tarifas en sus sucursales y sitios web, pero la información de precios se muestra con frecuencia en letras pequeñas y/o llega a 7 páginas. De acuerdo con un estudio interno del BCP de Marzo de 2014, que tomó una muestra de 19 entidades basado en la información publicada en sus sitios web (tarifario), había más de 250 denominaciones diferentes de tarifas y comisiones, algunas de las cuales corresponden al mismo concepto pero se nombran de manera diferente y/o comprenden tarifas dobles por la misma transacción.¹⁸ Las tarifas comprenden una variedad significativa de conceptos y su cálculo depende de varias variables (número de veces que el servicio ha sido utilizado, saldos promedios diarios de los depósitos). Para las cooperativas, no existe ningún requisito formal de divulgar públicamente los costos y comisiones de sus productos, y como resultado, información limitada o ninguna información sobre precios está disponible al público. Esto hace que sea difícil para el consumidor calcular y comparar los precios de los servicios financieros, y buscar mejores precios.

La tasa de usura en el crédito ha contribuido a la opacidad en las comisiones. La tasa de interés de usura para créditos se limita a 30 por ciento por encima de la tasa promedio de préstamos en moneda nacional y extranjera, respectivamente. El método actual utilizado por bancos y compañías financieras para calcular la tasa de interés efectiva, sin embargo no refleja el costo total del crédito, ya que no incluye todas las comisiones, como la prima de seguro de vida entre otras. Esto ha conducido a las entidades a incluir comisiones, en lugar de la tasa de interés, en los créditos, y ha contribuido en gran medida a la opacidad de las comisiones indicadas anteriormente. La tasa de usura también se aplica a las cooperativas, pero el INCOOP no ha establecido ninguna regla para el cálculo de las tasas de interés y la supervisión del cumplimiento real parece limitada.

Ningún supervisor exige las Declaraciones de Puntos Clave de una página que resuman las principales condiciones y términos del contrato, y no han sido desarrolladas por la industria. La resolución sobre dinero electrónico por ejemplo exige a las EMPEs proporcionar *"un resumen de las condiciones mínimas mencionadas [en el contrato], en términos legibles y comprensibles"*, pero un formato o plantilla para este resumen no ha sido proporcionado. El BCP-SIB en efecto revisa los contratos para verificar que no se incluyan condiciones abusivas, pero no verifica de forma sistemática la transparencia y la facilidad de comprensión de la información proporcionada, ni ha definido formalmente lo que son las prácticas abusivas. Para los contratos de seguros, el BCP-SIS tiene el derecho formal de establecer el contenido mínimo de los contratos de seguros, pero aún no ha hecho uso de esto.¹⁹ Para las cooperativas, existen establecidos algunos requisitos de información para los productos de crédito, pero para otros productos, el marco regulatorio sólo especifica que los miembros deben ser "informados" de los costos y gastos, sin detalles sobre la forma y el tiempo.

¹⁸ Ejemplo del cobro duplicado por el mismo servicio son: (a) la comisión para la adquisición de cheques y una comisión adicional relacionada con el número de cheques emitidos; (b) comisión por un préstamo que ha entrado en mora y la comisión por la gestión de la recuperación del mismo préstamo. Por otra parte, los gastos administrativos, los gastos de la preparación de un estado financiero y de mantenimiento de cuentas son todas denominaciones diferentes para esencialmente la misma comisión.

¹⁹ La Regulación N° 43/15 también renuncia a la obligación de divulgar la comisión del agente si es igual o inferior al 30 por ciento de la prima - que es la prima máxima permitida. En la práctica, la comisión por lo tanto no se da a conocer, y la información proporcionada en los contratos es limitada.

También se identificaron deficiencias en la regulación en el área de los estados de cuenta, aunque en la práctica son proporcionados regularmente. Las cooperativas de ahorro y crédito no están obligadas formalmente a proporcionar a sus clientes estados de cuenta regulares de sus cuentas corrientes, de depósito o de crédito, incluyendo tarjetas de crédito. Los bancos y las compañías financieras sólo están obligados a proporcionar estados de cuentas regulares para tarjetas de crédito. Para las aseguradoras esto no es aún relevante ya que no hay prácticamente ningún producto de inversión de seguros o productos con valor en efectivo vendido en Paraguay. Se requiere que las EMPEs proporcionen estados de cuenta mensuales a sus clientes, pero no se requiere que los estados de cuenta sean gratuitos. En la práctica real, parece sin embargo que a los clientes se les proporciona estados de cuenta regulares, o pueden recibirlos a petición.

Por último, la información disponible sobre las entidades registradas y supervisadas es deficiente en cuanto a cooperativas de ahorro y crédito, y existen deficiencias para los proveedores de servicios de seguros. Las cooperativas están obligadas a inscribirse en el INCOOP, pero los procedimientos de cierre de una cooperativa son engorrosos y las cooperativas prefieren quedar inactivas en lugar de hacerlo. El Registro, gestionado por el INCOOP, tampoco es actualizado con regularidad, y la última información disponible al público data de 2011. Así, de las 1.405 cooperativas que figuran en el registro, se estima que sólo 450 siguen activas.²⁰ Por otra parte, la información sobre la salud financiera de las cooperativas es limitada. El INCOOP no publica regularmente información sobre el sector o las entidades más grandes, y los requisitos de divulgación de estados financieros han sido deficientes hasta hace poco. Esto hace que sea difícil para los miembros nuevos y ya existentes evaluar la salud de la entidad, y protegerse de las fraudulentas. En el sector de los seguros, el BCP-SIS mantiene en su sitio web una lista de las aseguradoras y agentes/corredores con licencia, pero las entidades no están obligadas formalmente a revelar si están o no reguladas. A menos que el cliente sea consciente de este sitio web, él/ ella no puede establecer de forma fiable si la entidad está sujeta a la supervisión de su viabilidad financiera o no (es decir, como en el caso de los planes médicos prepagos).

Recomendaciones Clave

Es de suma importancia que la SEDECO y los supervisores financieros BCP e INCOOP establezcan requisitos de información y transparencia consistentes y considerablemente mejorados:

- **Se debe introducir un requerimiento para el cálculo y la divulgación de los "costos financieros totales" (CFT).**
 - En un primer paso, el BCP debería desarrollar e introducir una metodología para el cálculo de los costos financieros totales, que se emita a través de una Circular (*Normativa*) u otro mecanismo. La metodología debe desarrollarse en coordinación con la SEDECO, INCOOP, y en consulta con las partes interesadas del sector privado. Esta metodología debe entonces también ser introducida por la SEDECO y el INCOOP, haciéndola así obligatoria para todos los participantes del mercado. Pueden encontrarse ejemplos para el cálculo de los costos totales en la legislación peruana y mexicana.²¹

²⁰ Esto incluye tanto a las cooperativas de ahorro y crédito, como a las cooperativas de productores.

²¹ Véase la Resolución SBS No 1765-2005, Art. 17 en Perú, y la definición de costo total proporcionada en el sitio web del Banco de México (<http://www.banxico.org.mx/ayuda/temas-mas-consultados/tac--total-annual-cost-.html>)

- Para la implementación real, podría considerarse un enfoque en etapas, que requiera por ejemplo, (i) un requerimiento de proveer a los clientes la declaración anual de "cargos/costos totales", para los proveedores de servicios financieros, y (ii) los costos financieros totales de los productos principales del mercado a ser publicados para empezar, de una forma genérica.
- **Deben desarrollarse los términos y definiciones estándares para comisiones y tarifas de productos de pago, ahorro, crédito y seguros y su uso debe ser exigido (ver Recuadro 3)**
 - Como esto se aplica sobre todo a los bancos y compañías financieras, el BCP debería tomar la iniciativa en desarrollar una propuesta de términos y definiciones estándares a ser utilizados. Podría considerarse la posibilidad de consultar ampliamente con las partes interesadas de la industria y los consumidores para esto.
 - Los términos estandarizados deberían entonces ser coordinados con la SEDECO y el INCOOP, y ser presentados formalmente a todos los participantes del mercado y su uso real debería ser facilitado a través de la orientación y el seguimiento.
 - El BCP, el INCOOP y la SEDECO deben acompañar la introducción de los términos y condiciones estándares con una amplia campaña de publicidad para fomentar la conciencia y el conocimiento de los términos por los clientes.

Recuadro 3. Aumentando la Transparencia: Ejemplos Seleccionados

Perú: Antes de iniciar la reforma, una encuesta de proveedores arrojó que existían más de 4.000 términos diferentes para describir varios términos financieros. Con el propósito de fomentar la transparencia y facilitar la comparación de los usuarios financieros, la Superintendencia de Bancos del Perú (SBS) emitió la Circular B 2205-2012. La regulación define los nombres y conceptos que todas las instituciones financieras deben utilizar para las comisiones y los honorarios que se cobran en diferentes productos, incluyendo tarjetas de crédito, préstamos de consumo/ hipotecarios, cuentas de ahorro/corriente y depósitos a plazo. Esto redujo el número de términos a 50 y trajo consistencia a la divulgación. Si una entidad financiera quiere cobrar una comisión que no cae en ninguna de las categorías de comisiones y tarifas definidas en dicha resolución, las entidades financieras pueden presentar una solicitud formal a la SBS para obtener autorización para el uso de esta comisión/tarifa. Si se aprueba, la SBS actualiza la lista para incorporar la nueva comisión/tarifa.

Unión Europea: Para que los consumidores puedan comparar mejor los productos financieros de diversos proveedores (incluyendo los transfronterizos), se emitió una Directiva con requerimientos de divulgación integral. Entre ellos se encuentra un formulario estandarizado de divulgación (Información sobre Crédito al Consumidor Europeo Estándar), la divulgación de las Tasas de Porcentaje Anual que representan el costo total del crédito calculadas utilizando una metodología armonizada en todos los Estados miembros de la UE. La Directiva establece el derecho del consumidor a desistir del contrato de crédito sin indicar el motivo en un plazo de 14 días después de la celebración del contrato. El consumidor también tiene la posibilidad de reembolsar anticipadamente el crédito en cualquier momento, mientras que el acreedor puede pedir una compensación justa y objetivamente justificada. Todos los Estados miembros han incorporado la Directiva a través de la emisión de la legislación nacional pertinente.

En Francia, la Secretaría General de los Comités Asesores del Sector Financiero tomó la iniciativa de desarrollar un glosario de términos financieros. El comité está integrado por el Tesoro, los organismos de supervisión, las instituciones financieras, las partes interesadas del sector privado y las asociaciones de consumidores. La agencia de supervisión realiza regularmente compras misteriosas con el objetivo de entender mejor las prácticas reales de la industria, y guiar el diálogo con las partes interesadas.

Fuentes: Perú PCEF Diagnóstico e investigación propia, Informe de la Encuesta Mundial de Protección del Consumidor y Educación Financiera (2014), OCDE, Anexo del informe actualizado sobre los Principios de Alto Nivel de Protección del Consumidor Financiero del G20.

- **El BCP y el INCOOP deben emitir Circulares u otra forma de orientación para exigir el uso de Declaraciones de Puntos Clave de una página para todos los productos financieros que se ofrecen.**
 - Esta debería establecer requisitos mínimos para el contenido, redacción y formato de las Declaraciones de Puntos Clave, como la información sobre la tasa de interés efectiva anual, el costo total, el calendario y componentes de pagos, los mecanismos de denuncia disponibles y la información sobre cargos por pago tardío y cobro de deudas. Para los seguros, los detalles sobre la cobertura, las exclusiones y las reducciones deben ser proporcionados, así como las primas a pagar. Las declaraciones deben ser obligatoriamente agregadas a los contratos, y también deben estar disponibles en general. Para facilitar las comparaciones entre los diferentes proveedores de servicios financieros, todos los proveedores de servicios deben utilizar un formato estándar y los mismos términos y conceptos. Ejemplos de este tipo de Declaraciones de Puntos Clave pueden ser encontrados en Honduras, México, Nicaragua, Perú y Portugal (véase también el Anexo 2).
 - El enfoque inicial de la implementación podrían ser los préstamos y tarjetas de crédito, y ampliarse posteriormente a todos los demás productos y proveedores de servicios, incluyendo EMPEs. El mandato de proveer a los clientes un resumen de datos principales también debe aplicarse a los agentes.
 - Las Declaración de Puntos Clave deben ser probadas antes de su introducción para corroborar que la información proporcionada sea clara y fácilmente comprensible para los clientes.
 - En el mediano y largo plazo, la SEDECO también debe explorar la opción de exigir a los otros proveedores de servicios financieros, tales como seguros pre-pagos, sociedades funerarias y proveedores de microcréditos, que provean a sus clientes un resumen de datos principales estandarizado para los productos financieros antes de la firma del contrato.
- **Debe facilitarse el desarrollo y el uso de sitios web de transparencia de precios que sean sencillos de utilizar además de otras medidas que faciliten la comparación, estimulen la transparencia y permitan una mejor elección a los consumidores.**
 - El BCP ya ha dado los primeros pasos en esta dirección, e incluye como parte de su sitio web de educación financiera una calculadora para préstamos y un enlace a una comparación de las tasas de interés de bancos y compañías financieras. Sin embargo, la información se limita a préstamos y no es fácil de encontrar y evaluar, y debe ser distribuida a través de diversas formas de medios de comunicación. Ejemplos de otras herramientas de comparación de precios incluyen Chile, México y Perú.
 - La información también debe cubrir los otros productos financieros que se ofrecen. Para productos de ahorro y de pago, se podrían crear paquetes de muestras estandarizadas, por ejemplo, para modelar clientes con volúmenes bajos y altos de transacciones.²² Los participantes del mercado podrían ser obligados a revelar públicamente la información sobre los costos de estos paquetes en su tabla de precios, y la información podría ser compilada regularmente en el sitio web del supervisor y en medios de comunicación públicos.
 - La información puede proporcionarse como parte de la página web del regulador financiero, o de forma independiente a través de asociaciones o entidades del sector privado.

²² Por ejemplo, el paquete de muestra de transacciones bajas para una cuenta corriente podría reflejar el total de los costos mensuales de la cuenta, incluyendo 2 retiros de cajeros automáticos, dos transferencias electrónicas y un estado de cuenta, mientras que una muestra de gran volumen reflejaría, por ejemplo, los costos totales incluyendo 10 retiros de cajeros automáticos, 30 transferencias electrónicas, 5 débitos automáticos.

- **Debe considerarse eliminar gradualmente el régimen de usura actual.** Los estándares de transparencia sugeridos anteriormente (Costos Financieros Totales, el uso de términos estandarizados, y las tablas de comparación de precios) podrían establecer un régimen más eficiente para promover la transparencia de los precios y fomentar la competencia que puede empujar los precios hacia abajo, lo que no distorsionaría el mercado como se ha notado que ocurre con la tasa de usura.
- **Conviene establecer disposiciones para proporcionar los estados de cuenta periódicamente a los clientes.** Los estados de cuenta deben incluir todas las transacciones y los costos, y deben estar en un formato que sea claro y fácilmente comprensible para el cliente.
- **Por último, el INCOOP tiene que actualizar periódicamente su registro (incluyendo la eliminación de las cooperativas inactivas) y mejorar en gran medida la información a disposición del público en el sector en conjunto y sobre entidades individuales.** También se debe considerar la posibilidad de diferenciar entre cooperativas financieras y otros tipos de cooperativas para mejorar la facilidad de uso de la información, y facilitar la recopilación de estadísticas.

B.4. Prácticas Empresariales

Resumen y Hallazgos Clave

Como ninguno de los supervisores financieros tiene un mandato explícito de cubrir la protección de los consumidores en lo referente la conducta del mercado en sus regulaciones y supervisión, las normas y regulaciones sobre conducta empresarial y del mercado se enfoca sobre todo en las medidas para garantizar la viabilidad de las entidades. El marco regulador de las cooperativas financieras exige por ejemplo que las tasas de interés sean suficientes para cubrir los costos de los fondos, costos operativos y de préstamos, provisiones y la acumulación de reservas, pero no existen regulaciones sobre la forma de calcular las tasas de interés efectivas anuales o en lo que se refiere a exigir la divulgación pública de las tasas de interés. Para los bancos, así como para las compañías financieras y de seguros, se da mayor énfasis, por ejemplo, en garantizar que los contratos y las primas cobradas se presenten al supervisor, pero no parece existir un enfoque sistemático establecido para evaluar la adecuación de los contratos.

La misión observó algunas deficiencias en las regulaciones sobre contratos, que parecen haber facilitado el uso generalizado de la agrupación de productos y las prácticas comerciales poco transparentes. Los bancos y las compañías financieras en su mayoría trabajan con contratos unificados, que incluyen párrafos relativos a las tarjetas de débito y crédito, sobregiros, etc. Esta agrupación de cláusulas y servicios bajo un contrato, hace que los contratos sean largos, complejos, y conduce a los clientes a suscribirse a servicios que no solicitaron activamente. La práctica de los bancos y los empresarios que negocian condiciones especiales para las cuentas corrientes de los empleados, en las que se deposita el sueldo, también es generalizada, lo que lleva a distorsiones del mercado y la falta de transparencia de los precios aplicables. En el sector de los seguros, los contratos de seguro de vida colectivos son a menudo vinculados a préstamos, y en muchos casos no requieren directamente la firma del asegurado. Como resultado de esto, el cliente no es informado adecuadamente sobre los términos de dicho contrato, ni sobre los costos facturados o quien está proporcionando la cobertura. En las cooperativas no se observó la práctica de contratos unificados. Sin embargo, los contratos provistos a la misión no divulgan importantes características del producto, como por ejemplo, las normas y los honorarios por cancelación anticipada de depósitos a plazo. Esta falta de información hace que sea difícil para un cliente elegir el producto más adecuado. Las EMPEs todavía no están obligados a proporcionar a los clientes el contrato por adelantado.

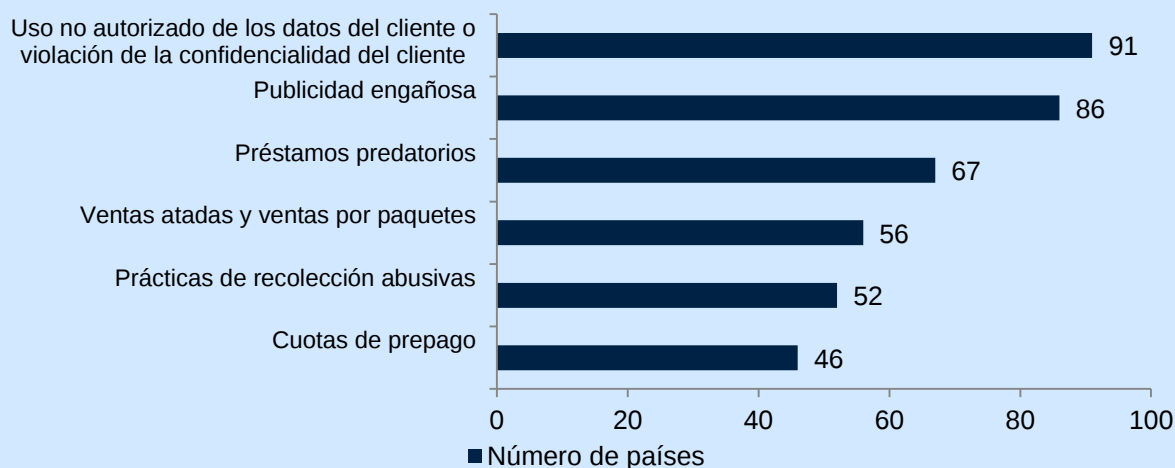
Los períodos de reflexión sólo se prevén en un número limitado de casos. La Ley de Protección del Consumidor (Art. 26) otorga al cliente el derecho a un período de reflexión de 7 días si el contrato fue realizado fuera de los locales de la empresa o por teléfono. Sin embargo, esto no es por lo general el caso para los productos financieros. En ausencia de otras regulaciones pertinentes, las instituciones financieras en general no incluyen un período de reflexión en sus contratos. Mientras que un cliente puede optar por retirarse temprano de un contrato, la misión notó algunas tasas altas recaudadas por instituciones individuales por la cancelación anticipada.²³ La falta de períodos de reflexión, y los costos elevados para la cancelación anticipada hacen que sea difícil y costoso para un cliente, retirarse de un producto agrupado por ejemplo, o hacer uso del derecho a cancelar un contrato si el cliente no está de acuerdo con los cambios en las tasas de interés, tarifas y comisiones adoptadas por el banco.

Recuadro 4. Disposiciones Legales que Cubren las Prácticas Empresariales Básicas

Según la Encuesta Mundial sobre Protección al Consumidor y Educación Financiera una serie de países han introducido disposiciones para garantizar un trato justo de los clientes (véase la Figura 3). Entre los regulados con mayor frecuencia están la confidencialidad de los datos del cliente y la prohibición de la publicidad engañosa. También se incorporaron regulaciones sobre ambos en la legislación en Paraguay.

Como parte de las restricciones a los préstamos abusivos, varios países han introducido períodos de reflexión para los contratos. Las Buenas Prácticas del Banco Mundial recomiendan un período de reflexión de 3-5 días después de la firma del contrato, lo que permite que el cliente se retire de un contrato sin penalización alguna. Algunos países como México han introducido un período de reflexión de 10 días o más. Los períodos de reflexión son particularmente relevantes en los países donde los términos de los servicios y productos no están fácilmente disponibles y por lo tanto no pueden ser comparados, y donde los términos de contratos aparentemente atractivos implican costos adicionales, no transparentes. Dada la opacidad señalada en la información y la complejidad de los contratos, tal período de reflexión parece justificado para Paraguay.

Figura 3. Regulaciones de Trato Justo a Nivel Mundial



Fuente: Encuesta Mundial sobre Protección del Consumidor y Educación Financiera (2014)

²³ Algunas entidades, por ejemplo, agregan cargos equivalentes a un 30-50 por ciento de los intereses que tendrían que ser pagados en el plazo restante de un préstamo, mientras que para los depósitos a plazo la tasa de interés puede sufrir una reducción de carácter retroactivo a la tasa aplicable a los depósitos a la vista.

Los procesos de evaluación de crédito (diligencia debida) en muchas entidades se centran en la posibilidad de deducir de los salarios, en las garantías disponibles y/o en modelos simples de puntuación²⁴, y no se enfocan suficientemente en la evaluación de la verdadera capacidad de pago del cliente. El equipo supo de casos en que funcionarios públicos tenían hasta el 100 por ciento de sus salarios deducidos en la fuente, para los préstamos que habían recibido de los bancos. El aumento de la incidencia de múltiples préstamos, en particular a través de tarjetas de crédito, fue informado al equipo a través de diferentes fuentes, pero ni el registro de créditos bajo el BCP ni la oficina de crédito privado vigilan explícitamente esta tendencia. Las regulaciones sobre las cooperativas financieras incluyen un requisito para evaluar y documentar la capacidad de pago de un prestatario, pero la capacidad de los oficiales de crédito para evaluar adecuadamente la información recogida es limitada según se informa. Existen algunos indicios de prácticas contrarias a la ética también en los mercados financieros no regulados, que contribuyen al sobre-endeudamiento de los sectores vulnerables de la población.

Los sistemas de reporte de crédito disponibles contribuyen a las dificultades observadas en establecer el nivel de endeudamiento de los clientes. Los Principios Generales para el Reporte de Créditos del Banco Mundial recomiendan que "los sistemas de información crediticia deben tener los datos pertinentes, precisos, oportunos y suficientes - incluyendo los positivos - recogidos de forma sistemática de todas las fuentes fiables, adecuadas y disponibles (...)." ²⁵ Este todavía no es el caso de Paraguay. El registro de crédito del BCP contiene sólo información positiva y negativa de las instituciones bajo su regulación y supervisión (bancos y empresas financieras). El INCOOP puso en marcha su registro de crédito para cooperativas financieras en junio de 2014, pero hasta el momento sólo se requiere que las 26 cooperativas financieras más grandes (Tipo A) informen, y sólo una vez al mes. No hay planes específicos para la colaboración entre los dos registros de crédito para establecer una base de datos más integral. La oficina de crédito privado contiene información de crédito de un universo más amplio de proveedores de crédito, (incluyendo también algunas cooperativas de crédito, proveedores de microcréditos, y tiendas), pero sólo proporciona información sobre las personas con deudas en mora de 90 días o más y no la información más amplia, negativa y positiva, sugerida por los Principios Generales.²⁶ En vista de la información de crédito disponible, fragmentada e insuficiente, algunos de los intermediarios financieros invierten mucho tiempo y recursos para llamar a varios lugares y de esta manera construir un nivel probable de endeudamiento, mientras que otros utilizan cada vez más la puntuación o deducción de salario para establecer la solvencia de un cliente.

Los procesos de cobro de deudas no se transparentan suficientemente por adelantado, y no se han establecido normas sobre prácticas de aplicación abusiva. Como se mencionó anteriormente, las normas de cobro de deudas y los requisitos de información no están incluidos en ninguno de los marcos jurídicos aplicables a los intermediarios financieros formales o informales, y no existen Códigos de Conducta establecidos. Los bancos y las compañías financieras suelen incluir en sus contratos

²⁴ Por ejemplo, modelos de puntuación basados en el uso y el historial de pagos de un cliente a una empresa de telecomunicaciones

²⁵ Ver el Principio 1 de los Principios Generales para el Reporte de Créditos, Banco Mundial, 2011

²⁶ Los Principios Generales para Reporte de Créditos afirman en la pág. 25 (párrafo 106), que los datos recogidos "deben incluir toda la información pertinente que permita a cualquier usuario dado evaluar y gestionar adecuadamente los riesgos de crédito de manera continua. Esto incluye información necesaria para realizar una identificación inequívoca de la persona interesada, así como información relacionada con la solvencia del deudor y/o las perspectivas de amortización de un nuevo préstamo (por ejemplo, la exposición crediticia actual, vencimientos, garantías, información por defecto, etc.)."

información sobre los cargos relacionados con el proceso de recuperación (por ejemplo, llamadas telefónicas) y la tasa de interés moratoria y punitiva, pero no especifican los pasos que la entidad podría seguir para el cobro de la deuda en los casos de atrasos (incluyendo la posibilidad de transferir o vender el préstamo a un tercero). Algunas de las prácticas observadas parecen excesivas. La misión se enteró, por ejemplo, de múltiples (y costosas para el cliente) llamadas de recordatorio, tarifas excesivas cobradas por pagos atrasados, y algunos indicios de prácticas de aplicación aparentemente abusivas por parte de terceros a los que se les vendió el préstamo. Para las cooperativas financieras, las regulaciones requieren que incluyan información sobre los derechos y obligaciones de cada parte en caso de incumplimiento de los contratos de crédito y que especifiquen los procedimientos para el cobro de deudas en sus manuales de crédito. Los requisitos son sin embargo, generales y no establecen normas mínimas. En la práctica, las cooperativas financieras hacen uso de terceros para el cobro de deudas, y el equipo de la misión no tiene conocimiento de que utilicen tarifas excesivas o métodos de aplicación agresivos para recuperar la deuda pendiente de sus miembros.

También se identificaron deficiencias en las regulaciones que cubren los materiales de publicidad y ventas, que junto con la aplicación limitada conducen a proporcionar información incompleta y responsabilidad limitada del proveedor de servicios financieros para rectificar los daños ocasionados al consumidor. La Ley de Protección del Consumidor establece como un derecho básico de los consumidores el ser protegidos contra las prácticas de ventas y publicidad engañosas (Art. 35-37), y que el cliente debe recibir información "adecuada" sobre un producto (Art. 6). Sin embargo, esto no está suficientemente cubierto y especificado en la regulación específica del sector financiero. Para las cooperativas, por ejemplo, no existe obligación de incluir información sobre tasas de interés,²⁷ y tampoco hay ninguna disposición establecida de que el cliente puede hacer responsable a la cooperativa por los daños sufridos debido a la información engañosa. Para los bancos y las compañías financieras, está establecida una regulación para la transparencia de precios, pero no hay ningún requerimiento para incluir los costos de productos de los materiales de venta y la información no está incluida en la práctica. Los bancos, así como las compañías financieras y de seguros son responsables de la información que proporcionan y del material de ventas que producen, pero no existe una regulación establecida para reglamentar qué entidad es responsable de la información adicional proporcionada por sus agentes no bancarios (fuera de la información producida por la entidad financiera misma). Por otra parte, mientras que la regulación de seguros requiere que los consumidores reciban información adecuada sobre la naturaleza de la relación entre el agente/corredor y la compañía de seguros, la adherencia a la regulación no está supervisada formalmente y puede no ser consistente.

Recomendaciones Clave

Para mejorar las prácticas empresariales observadas, las regulaciones relacionadas a la agrupación de productos, la aplicación de la deuda y el material de ventas deben ser revisados:

- **El BCP y el INCOOP deben emitir regulaciones o directrices (por ejemplo, Circulares o Normas) para mejorar las prácticas empresariales relacionadas con los contratos. Esto debe incluir:**
 - La prohibición de la práctica de utilizar un contrato unificado para agrupar otros productos financieros (ventas cruzadas), de manera no transparente (y sin cláusula de auto exclusión).

²⁷ El Art. 2.6 del marco regulatorio elaborado para las cooperativas financieras solamente exige que la tasa de interés nominal y efectiva anual sea utilizada *si* se proporciona esta información.

La "Regulación de Facturación de Opción Negativa" en Canadá, por ejemplo, requiere el consentimiento expreso del consumidor para que se le ofrezca un producto nuevo o adicional. Si se provee verbalmente, la institución tiene que confirmar el consentimiento del consumidor por escrito y sin demora. El cliente tiene derecho a cancelar el contrato dentro de los 30 días, y la devolución de los costos pagados se realiza de acuerdo a una fórmula establecida.²⁸

- El requerimiento de que los contratos estén escritos en un lenguaje claro y comprensible. Siempre que sea posible, la industria debe considerar desarrollar contratos estandarizados, que hayan sido probados en grupos de enfoque. Los contratos deben incluir los resúmenes de datos principales mencionados anteriormente, posiblemente como una hoja de portada, como se hace en México.
 - La exclusión del requerimiento de seguro obligatorio, excepto en circunstancias específicas (por ejemplo, seguros de propiedad hipotecada, seguro exigido por la ley). Cuando se requiere un seguro, el cliente debe contar con al menos tres opciones de proveedores, y recibir información completa sobre las comisiones, primas y términos de las pólizas de seguro (ver en Anexo 2 un ejemplo de la información que debe incluirse). Se debe proveer un período de reflexión.
 - El requerimiento de que el cliente reciba una copia del contrato (con todas las cláusulas aplicables) antes de la firma, y que los contratos estándar estén disponibles en el sitio web y las sucursales de los proveedores de servicios financieros para obtener información por adelantado.
- **El BCP debería introducir directrices sobre las evaluaciones de créditos.** Esto debería aclarar la práctica de las deducciones de salarios para pagos de préstamos, y los requerimientos para evaluar la capacidad de pago del prestatario, y dejar en claro cuáles son las consecuencias si hay incumplimiento (por ejemplo, que los poderes de la corte puedan reabrir un contrato de préstamo). Varios países han establecido límites para las deducciones automáticas de salarios a entre 30 - 50 por ciento del salario,²⁹ mientras que Panamá ha puesto en marcha un límite de endeudamiento para las tarjetas de crédito de tres veces el ingreso mensual. También deben quedar claras las consecuencias de la falta de cumplimiento por parte de una institución, y podría incluir por ejemplo, que los poderes de la corte puedan reabrir un contrato de préstamo.
 - **Los períodos de reflexión deben ser introducidos en las regulaciones tanto por el BCP como por el INCOOP, así como la orientación sobre la amortización anticipada de los productos suministrados.** Los periodos de reflexión deben proporcionar al cliente un derecho general de retirarse de un contrato de forma gratuita dentro de un período definido de tiempo, como por ejemplo 3-5 días según lo sugerido por las Buenas Prácticas.³⁰ Además, el cliente debe tener el derecho de retirarse de un contrato sin ningún gasto de penalización si lo hace como consecuencia de un cambio en las condiciones adoptado unilateralmente por la entidad financiera. Finalmente, deben establecerse límites razonables (tanto en términos de costos, como en los tipos de comisiones y honorarios que se pagan) para la amortización anticipada de los préstamos y el retiro anticipado de los depósitos a plazo.

²⁸ <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2012-23/FullText.html>

²⁹ Esto incluye Malawi, Pakistán y Arabia Saudita.

³⁰ Ver Banco Mundial (2012), Buenas Prácticas de Protección del Consumidor Financiero, pág. 14.

- **Debe establecerse un marco para definir y prohibir las prácticas de cobro de deudas abusivas y cargos asociados.** Por ejemplo, la Ley de Prácticas Justas en el Cobro de Deudas de EE.UU. establece límites en la comunicación a terceros, prohíbe el uso de amenazas, y requiere la verdad en la representación. Los estándares para las prácticas de cobro de deudas abusivas deben aplicarse tanto a los proveedores de servicios financieros regulados como los no regulados, así como a las agencias especializadas de cobro de deudas, por lo que idealmente deberían ser incorporados a la Ley General Protección al Consumidor o el Código Civil. Los marcos específicos del sector financiero deben entonces actualizarse en consecuencia para facilitar la supervisión y la aplicación y especificar/adaptar las reglas individuales.
- **Deben desarrollarse requisitos y programas estandarizados de capacitación para los supervisores, el personal y los agentes/intermediarios no bancarios en el área de evaluación de crédito, evaluación de solvencia, diseño y transparencia de productos/reglas de divulgación.** Los centros de capacitación y las asociaciones de la industria podrían tomar la delantera en esto. Los programas deben ser aplicados progresivamente de forma sistemática, prestando atención a la auto-sostenibilidad en el largo plazo.

B.5. Manejo de Quejas y Solución de Conflictos

Resumen y Hallazgos Clave

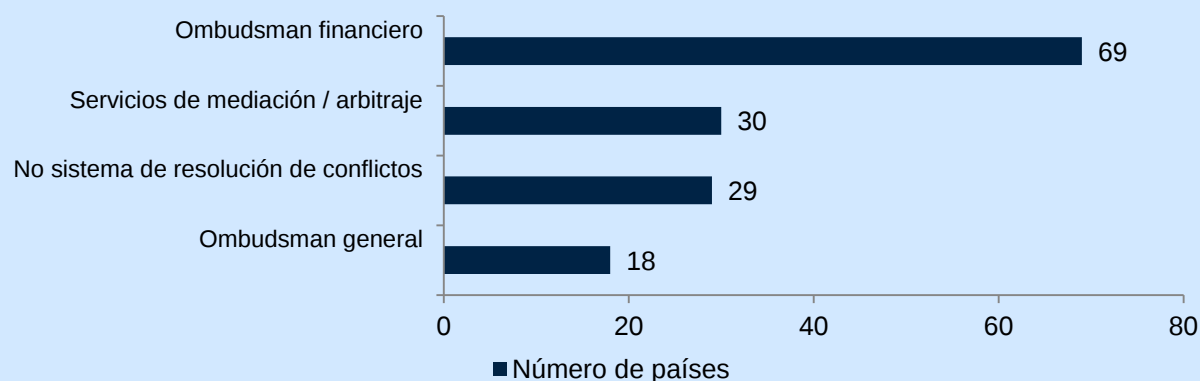
El marco legal y regulatorio no requiere que las instituciones financieras tengan procesos internos establecidos para el manejo de quejas. En la práctica, muchos proveedores tienen algún tipo de mecanismo interno de manejo de quejas (que van desde una página de Facebook a un centro de llamadas), pero no hay estándares o directrices mínimas para los actores de la industria en general en todo el sector financiero. En muchos casos, la información sobre las quejas recibidas y procesadas no se recoge de forma sistemática dentro de cada entidad para que la dirección pueda comprender la frecuencia y las áreas de interés, así como el manejo en sí de las quejas. No existe aún una regulación para ninguno de los proveedores de servicios financieros regulados estableciendo un estándar mínimo, como plazos para la resolución de reclamaciones, mantenimiento de registros y clasificación de reclamaciones, y generación de estadísticas sobre las reclamaciones (a ser notificadas a las autoridades de conducta del mercado). En el sector de los seguros, casi todas las quejas recibidas están relacionadas con la liquidación de las reclamaciones, pero las aseguradoras no están obligadas a registrar y procesar estas quejas. La Ley de Cooperativas exige que las quejas de los miembros sean tratadas por el Consejo de Supervisión de cada entidad, y en caso de continuar el conflicto, las mismas sean presentadas al INCOOP, pero en la práctica no existen sistemas estandarizados establecidos para el manejo de conflictos en las cooperativas financieras o en el INCOOP, y el cliente no es informado oficialmente acerca de los procesos disponibles. Al parecer los miembros utilizan una variedad de canales para quejarse, incluyendo la Asamblea General, pero no hay estadísticas o información disponibles sobre las quejas.

Recuadro 5. Disponibilidad de Sistemas de Resolución de Conflictos Financieros a Nivel Mundial

En la mayoría de los países encuestados en la Encuesta Mundial sobre Protección del Consumidor y Educación Financiera, existen mecanismos internos y externos establecidos para la resolución de conflictos.

Las Buenas Prácticas del Banco Mundial recomiendan que cada institución financiera debe tener una persona de contacto designada con procedimientos claros para el manejo de quejas de los consumidores.¹ Entre 2010 y 2013, 25 países introdujeron tales regulaciones, y ahora 83 países (de un total de 114 encuestados) requieren formalmente establecer mecanismos internos de solución de conflictos. Además, tanto las Buenas Prácticas del Banco Mundial como los Principios de Alto Nivel de Protección del Consumidor Financiero del G-20 requieren la disponibilidad de mecanismos de manejo de quejas externas accesibles, asequibles, independientes, imparciales y oportunos. Mientras que en general los clientes pueden llevar su queja a la corte, esto es costoso y consume mucho tiempo, y es ineficiente para pequeños conflictos. De acuerdo a los resultados de la Encuesta Mundial, el 75 por ciento de los 114 países encuestados tiene establecido actualmente algún tipo de mecanismo externo de reparación, fuera de la corte. Como puede verse en la Figura 4, el mecanismo utilizado más notable, es un *ombudsman* financiero, seguido de los servicios de mediación y arbitraje en general.

Figura 4. Países con Sistemas Externos Establecidos de Solución de Conflictos



Fuente: Encuesta Mundial sobre Protección del Consumidor y Educación Financiera (2014)

El BCP, el INCOOP y la SEDECO no reciben estadísticas sobre las quejas de los proveedores de servicios financieros, y tampoco tienen capacidad para procesar esta información. El equipo de protección del consumidor del BCP sólo cuenta con un funcionario para cada una de las diferentes funciones, y no hay una unidad específica establecida para el efecto en el INCOOP. La SEDECO no cuenta con personal especializado en temas del sector financiero para manejar los asuntos entrantes, y por el momento no se ha realizado una petición formal de la SEDECO al BCP.

Los procedimientos para la corrección de errores en los reportes de crédito pueden ser engorrosos en la práctica. Los consumidores en general pueden acceder a sus propios informes del registro de crédito del BCP de forma gratuita, pero tienen que ir hasta la sede del BCP en Asunción, lo que puede ser difícil y costoso. Mientras que los consumidores pueden asignar un representante para hacerlo en su nombre, este proceso excluye a una proporción significativa de la población. Por otra parte, la corrección de errores se realiza directamente por el proveedor de datos, lo que significa que el consumidor aún tiene que solicitar al proveedor de crédito que corrija el problema, ya que el BCP no realiza ninguna modificación a la base de datos de registro de crédito. Esto puede llevar mucho tiempo, y puede conducir a un retraso significativo en la corrección del error. Al haber sido introducido sólo recientemente, el proceso de corrección de errores en el Registro de Crédito de las cooperativas de ahorro y crédito aún requiere ser probado.

Los mecanismos de resolución alternativa de conflictos actualmente en vigor carecen de capacidad y estructura, y no son ampliamente anunciados a los consumidores. Hasta ahora, aparte de la posibilidad de ir a un tribunal, los clientes pueden recurrir a la SEDECO, a la Oficina de

Protección del Consumidor del BCP, o al INCOOP. Existen estructuras internas establecidas para el manejo de quejas en el BCP y la SEDECO, pero ambos carecen de recursos de personal para ser capaces de manejar un mayor volumen de quejas. En el INCOOP, no existe una unidad interna establecida para el manejo de quejas, y las quejas se distribuyen entre las unidades y se manejan de manera poco sistemática. El consumidor financiero no tiene información clara y accesible sobre dónde, cuándo y cómo él/ella debe llenar un reclamo fuera del proveedor de servicios financieros. Ninguno de estos canales es ampliamente publicitado a los clientes, como también se refleja en el bajo número de quejas que han recibido hasta el momento.

En la actualidad no existe un mecanismo independiente establecido fuera de la corte, como un *ombudsman*. Los reguladores financieros enfrentarían un posible conflicto de intereses en el manejo de las quejas que no están relacionadas con una violación del marco legal y regulatorio, sino que pertenecen a las prácticas empresariales individuales, precios y renegociación de términos de contrato. Estas quejas, que no pueden ser resueltas de manera rentable en los tribunales debido al monto de poco valor y por lo tanto con frecuencia quedan sin resolver, pueden ser solucionadas de manera eficiente a través de un esquema de *ombudsman*, como se ha demostrado en varios países.³¹ Esto puede ayudar en gran medida a mejorar la satisfacción del cliente y la imagen del sector financiero en general. La ADEFI en algún momento tuvo un esquema interno de *ombudsman* disponible, pero el uso real había quedado limitado debido a la ausencia de una difusión más amplia y el esquema con el tiempo quedó inactivo.

Recomendaciones Clave

Un sistema adecuado de manejo y resolución de quejas debe ser establecido, tanto para los proveedores de servicios financieros regulados como para los no regulados.

- **Los proveedores de servicios financieros deben ser obligados a tener establecido un sistema y procedimiento formal para el manejo de quejas y reclamaciones.** Esto debe incluir (i) la identificación de los procesos internos y las personas a cargo, así como (ii) la compilación periódica de informes y estadísticas para la gestión, así como el envío al supervisor correspondiente. Para cubrir tanto a los proveedores de servicios regulados como a los no regulados, la SEDECO y los supervisores específicos del sector financiero deberían idealmente establecer estas regulaciones.
- **La SEDECO y los organismos de supervisión deben establecer sistemas/procedimientos internos para recibir y resolver las quejas.** Esto debe incluir procesos y metodologías para analizar la información de las quejas, establecer procesos formales para el intercambio de información y supervisión y realizar supervisión *in situ* y basada en archivos en caso de observar problemas, y un sistema para poner las estadísticas a disposición del público.
- **El proceso de corrección de los datos de registro de crédito del BCP y la agencia de crédito privado debería ser más sencillo para los consumidores.** Debería considerarse la posibilidad de permitir a los prestatarios acceder y disputar la información de su informe de crédito con mayor

³¹ En Alemania, por ejemplo, la asociación de bancos privados lanzó su propio sistema de *ombudsman*, y reclutó a jueces jubilados independientes para esta tarea. Hasta cierto grado, la solución sugerida es vinculante para los respectivos bancos privados, pero el cliente conserva su derecho de acudir a un nivel más alto de resolución de conflictos si no está satisfecho con la decisión. Un esquema similar pero público se introdujo con éxito en Armenia.

facilidad, incluso a través del teléfono. Una vez que se haya obtenido experiencia con los primeros procesos de corrección de datos, el INCOOP debe evaluar el proceso en cuanto a su efectividad y eficiencia.

- **También se debe considerar establecer un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, como un Defensor del Pueblo Financiero, que se pueda utilizar para los conflictos de bajo valor** Para ser efectivo, el *ombudsman* financiero debe ser independiente e imparcial, y poseer la experticia legal y técnica para resolver disputas financieras con autoridad. La información sobre el método y sobre las disputas corrientes resueltas debe ser puesta a disposición del público, y la presentación de quejas debe ser de fácil acceso para el consumidor. Existen varias opciones institucionales en todo el mundo para el esquema de Defensor del Pueblo:
 - Órgano estatutario independiente, financiado por sus miembros y/o que recibe asignaciones del gobierno central. Este esquema, que cubre una amplia gama de proveedores de servicios financieros, por ejemplo, es utilizado en Armenia, y sus decisiones son vinculantes para las instituciones financieras hasta USD 25.000. El esquema de *ombudsman* es financiado por el sector, y cubre bancos, entidades de crédito, compañías de seguros y otros proveedores de servicios financieros.
 - Defensor del Pueblo Financiero basado en la Industria, que es financiado por los sectores financieros individuales. Este enfoque ha sido adoptado por ejemplo en Alemania, donde la Asociación Bancaria de Alemania puso en marcha un plan de Defensor del Pueblo para los clientes de bancos comerciales privados en 1993, y contrató a abogados independientes de alto perfil para llevar a cabo esta tarea. Hasta una cierta cantidad en disputa (actualmente 5.000 euros), las decisiones son vinculantes para la entidad financiera, mientras que el cliente puede optar por acudir a otras instancias si no está de acuerdo. En sus 20 años de existencia, se han procesado 70.000 disputas. Existen esquemas similares para las cooperativas financieras, seguros, etc.
 - Esquema de Defensor del Pueblo dentro de la agencia de supervisión. Este enfoque es actualmente utilizado en 32 países. El costo en este caso es asumido por el gobierno o por el regulador financiero. La facilidad de solución de conflictos existente en el interior del BCP es ya un primer paso en esta dirección, pero carece de independencia, y reglas claras para cumplir esta función de *ombudsman* formal.

C. EMPODERAMIENTO DEL CONSUMIDOR Y EDUCACIÓN FINANCIERA

Resumen y Hallazgos Clave

Más y más países en todo el mundo están poniendo en marcha mecanismos para aumentar el nivel de educación financiera de la población, y empoderar a los clientes financieros a través de un mayor acceso y transparencia de la información. Cada vez hay más conciencia de que las reformas para fortalecer el lado de la oferta del sistema financiero (como se discutió en la sección B) no son suficientes para proteger eficazmente al consumidor. Este último también debe ser consciente de la información a su disposición, y tener la capacidad financiera para entender la información presentada, y conocer sus derechos y obligaciones. Tanto los Principios de Alto Nivel de Protección del Consumidor Financiero del G-20 como las Buenas Prácticas del Banco Mundial cubren la educación financiera, recomendando que la educación y la concienciación financiera sean promovidas por todas las partes interesadas pertinentes, y que se desarrollen mecanismos apropiados con la participación de una amplia

gama de partes interesadas. Según la Encuesta Mundial sobre Protección al Consumidor y Educación Financiera, 49 de los 114 países encuestados ya tienen o están desarrollando estrategias de educación financiera, mientras que los reguladores de 60 países están directamente involucrados en el desarrollo de material de capacitación o proveen capacitación directamente.

En Paraguay, la información sobre el nivel de capacidad/educación financiera de la población es limitada y no es recogida regularmente para establecer líneas base o medir cambios en el tiempo.

Las encuestas realizadas por el Departamento de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) y otros actores públicos no recopilan información sobre el nivel de educación financiera y el uso de servicios financieros por parte de la población. Se han realizado recientemente unas pocas encuestas del lado de la demanda financiadas por donantes, como aporte a la elaboración de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF). Esto incluye la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (NFIS), realizada por el Banco Mundial para medir el uso real por parte de los adultos de los servicios financieros, y también incluye un pequeño módulo para medir los comportamientos financieros subyacentes de los adultos en Paraguay. La encuesta actualiza y amplía los datos de Global Findex 2011 para Paraguay. Si bien la encuesta ayuda a entender algunas de las deficiencias existentes en las capacidades financieras (véase la sección A para problemas identificados), no es lo suficientemente detallada para permitir la comprensión de las causas subyacentes y para ayudar adecuadamente a priorizar y dirigir las medidas de educación financiera. Asimismo, no se realiza con regularidad. Se deben realizar grupos de enfoque más profundos para comprender los factores culturales, conductuales, educativos, así como los factores percibidos del lado de la oferta que conducen a las brechas observadas en el uso.

La información disponible del lado de la oferta está fragmentada y no permite obtener una visión de los proveedores de servicios financieros, su alcance y la captación de productos por los clientes.

No existe una entidad formalmente a cargo de proveer información consolidada y consistente del lado de la oferta a través de los diversos tipos de intermediarios financieros y sus productos. El BCP publica regularmente información sobre las entidades bajo su supervisión (bancos, financieras y aseguradoras), pero hay unas lagunas en los datos, tales como el número de cuentas y clientes, y la distribución del tamaño de los préstamos y depósitos. El INCOOP no ha publicado nuevos datos sobre las cooperativas financieras desde 2011, lo que hace que sea difícil entender el papel aparentemente importante que las cooperativas financieras juegan en la inclusión financiera y evaluar las tendencias. La disponibilidad limitada y fragmentada de datos es reflejada en la recopilación anual de estadísticas (*Anuario Estadístico*) realizada por el Departamento de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). La compilación incluye información sobre el estado financiero del sistema bancario, así como algunos indicadores generales para compañías de seguros, pero no incluye información sobre las compañías financieras, las cooperativas financieras u otros proveedores de servicios financieros. Un esfuerzo inicial para superar la fragmentación en alguna medida fue recientemente realizado por el BCP. Incluyó una sección sobre inclusión financiera y un resumen de una página de los servicios financieros prestados por las cooperativas en su informe de estabilidad financiera.

Las partes interesadas, tanto del sector público como del privado han intensificado los esfuerzos para proporcionar programas de educación financiera a los clientes y estudiantes.

El BCP firmó una serie de memorandos de entendimiento con organismos del sector público para establecer grupos de trabajo bilaterales y diseñar programas de educación financiera conjuntos. Esto ha conducido, entre otros programas, al desarrollo de un curso específico, que ahora se incorpora en el nuevo plan de

estudios de la escuela secundaria³² y recibió un premio de Finanzas Internacionales de Jóvenes. El BCP también mantiene una página web con enlaces a materiales básicos de educación financiera, y ofrece ampliación de capacidades a los maestros y profesores, supervisores e individuos en una amplia gama de temas. Los donantes, las ONGs y las instituciones financieras individuales proveen fortalecimiento de capacidades en materia financiera a los productores, clientes y beneficiarios de los programas sociales, pero estos programas tienen un alcance limitado, y su contenido no está bien coordinado (ver Recuadro 6). El sector de las cooperativas, que cuenta con fondos internos para educación, no proporciona educación financiera en una escala amplia a sus miembros, ni a nivel de la cooperativa individual ni en el segundo nivel.

Recuadro 6. Ejemplos de Programas de Educación Financiera en Curso en Paraguay

Una serie de bancos y compañías financieras han desarrollado de manera independiente folletos, materiales de capacitación y juegos para entregar durante los talleres y cursos de educación financiera a estudiantes, clientes y empresas interesadas. Parte del material también está disponible en la web, incluyendo, por ejemplo, guías para ayudar a los clientes a entender la información proporcionada en los estados financieros o el cálculo de las tasas de interés.

Una de las ONGs ofrece educación financiera a los niños para ayudarles a establecer una cultura de ahorro sólida, e incluye educación y gestión financiera en sus programas de capacitación vocacional. Los donantes, los bancos públicos y las organizaciones no gubernamentales también están apoyando activamente a los miembros de las cooperativas y productores para ayudar a mejorar sus competencias de gestión financiera y su comprensión los conceptos financieros.

Por último, más de 20.000 beneficiarios de un programa de transferencia condicional de efectivo pronto recibirán transferencias del gobierno directamente en una cuenta básica en un banco público, junto con el innovador fortalecimiento de capacidades de una importante ONG internacional que conduce a fomentar el ahorro y ayudar a los beneficiarios a entender los productos y servicios financieros. Esto es consistente con las iniciativas anteriores en la que dos bancos privados proporcionan el fortalecimiento de capacidades a los beneficiarios del programa de transferencias condicionales del gobierno, Tekoporã para ayudarles a entender cómo retirar dinero con tarjetas de pago en cajeros automáticos, y mejorar su comprensión de los productos financieros.

En general, las iniciativas de educación financiera implementadas han permanecido fragmentadas, y son de visibilidad y escala limitada. De acuerdo con la NFIS (2014), sólo uno de cada diez adultos reportan que ellos o alguien en su hogar ha recibido lecciones sobre finanzas personales o administración del dinero. Las escuelas parecen ser la fuente más común de educación financiera, seguida de los padres o miembros de la familia, mientras que muy pocos informaron haber recibido educación financiera en una institución financiera formal. El material disponible no es por lo general, ampliamente distribuido ni está disponible al público en las sucursales, y las asociaciones del sector aún no han desempeñado un papel activo. Ningún material estandarizado está aún desarrollado para brindar apoyo a los maestros de la escuela secundaria.

Ninguna de las instituciones públicas tiene un mandato jurídico claro ni financiación específica para proveer educación financiera, ni para coordinar a los diversos grupos de interés. El Capítulo XII de la Ley de Protección del Consumidor puso al Departamento de Protección del Consumidor y las municipalidades participantes a cargo del despliegue de los programas y materiales de ampliación de

³² El curso explica a los estudiantes los pilares y las funciones centrales de un sistema financiero y el papel de las entidades individuales, como el Banco Central, y también proporciona educación financiera general en el área de presupuestos, productos financieros y su utilización, así como en lo que respecta a seguridad financiera.

capacidades sobre los derechos del consumidor en general. No obstante, ante la falta de un presupuesto adecuado, esto no fue implementado. La nueva Secretaría de Protección del Consumidor, SEDECO tendrá un fondo especial para la educación de los consumidores en general, pero en la actualidad carece de la capacidad y experticia técnica en cuanto a servicios financieros se refiere y tal vez no sea capaz de dedicar importantes recursos a la educación financiera. La Ley Orgánica del BCP sólo prevé la publicación periódica de información acerca del sistema financiero bajo su supervisión. Como consecuencia de la crisis financiera mundial, el Consejo del BCP incorporó formalmente en su plan de trabajo medidas para informar a la población sobre los mercados financieros y los temas económicos, y también creó recientemente una unidad interna para fomentar la educación financiera y promover la inclusión financiera. Sin embargo, esto no es aún un mandato formal. Por último, el INCOOP sólo tiene el mandato de fomentar el movimiento cooperativo en el país, y no prevé ninguna medida en el ámbito de la transparencia de los servicios y la educación financiera *per se*.

La creación de un grupo de trabajo sobre educación financiera está prevista en el marco de la Comisión de Inclusión Financiera recientemente establecida, pero es probable que no tenga un presupuesto específico. El grupo de trabajo desarrollaría intervenciones prioritarias (basadas en el plan general de acción para la inclusión financiera) y coordinaría los programas de los agentes públicos y posiblemente privados en el ámbito de la educación financiera. No hay presupuesto específico previsto para la implementación de los programas del grupo de trabajo. En cambio, la expectativa es que los actores participantes financien las medidas identificadas de su presupuesto ordinario. Esto puede crear cuellos de botella, a menos que las medidas previstas estén firmemente integradas en el presupuesto de cada entidad para los años fiscales respectivos.

Recomendaciones Clave

En el futuro, debe mejorar la coordinación para que a su vez mejore el alcance y la eficiencia de las iniciativas de educación financiera, y para fomentar hábitos financieros sólidos. A continuación se presenta una serie de recomendaciones para lograr esto:

- **Deben desarrollarse y realizarse encuestas regularmente para reunir información del lado de la demanda de manera sistemática sobre las capacidades financieras y el uso de los servicios financieros, y la información existente debe estudiarse más a fondo:**
 - Para ser rentable, debe incluirse, por ejemplo, en las encuestas regulares del lado de la demanda como la encuesta nacional de hogares (*Encuesta de Hogares*), un módulo para medir el uso y la comprensión de los servicios financieros. El presupuesto adecuado tendría que ser puesto a disposición para el efecto. Una alternativa sería la de lanzar encuestas periódicas de capacidad financiera, como se hace por ejemplo en Kenia a través de la Encuesta de Acceso Financiero (véase el Anexo 3).
 - Deben realizarse grupos de enfoque u otras investigaciones cualitativas para entender mejor los factores culturales y de comportamiento subyacentes que conducen al bajo nivel de uso de los productos financieros reportados en la NFIS (2014). Esto también podría ayudar con el diseño de las preguntas de la encuesta que se incluirán en las encuestas nacionales regulares.
- **Deben prepararse y publicarse estadísticas holísticas del lado de la oferta de forma regular.** Esto no sólo daría al consumidor una visión general de los proveedores de servicios y productos disponibles, facultándolo para tomar decisiones adecuadas y fundamentadas, sino que además de las competencias de diagnóstico, permitiría a los reguladores, proveedores de servicios financieros y representantes de consumidores monitorear las tendencias del mercado. Las estadísticas deben

reflejar consistentemente a todos los intermediarios financieros regulados, e incluir información del lado de la oferta sobre el uso real de los distintos servicios financieros.

- Una entidad debe ser identificada y provista de un mandato institucional claro y una financiación adecuada para el efecto. El BCP o la DGEEC parecen ser los candidatos naturales para ello.
 - Una hoja de cálculo estandarizada con datos y definiciones tendrá que ser desarrollada para permitir la comparabilidad y la recopilación de datos de las diferentes fuentes, y cada supervisor del sector financiero debe tener el mandato de informar los datos correspondientes en los plazos y la calidad necesarias a la entidad encargada de recopilarlos.
- **El Banco Central y los supervisores del sector financiero deben recibir un mandato explícito en el ámbito de la educación financiera.** El mandato debe cubrir (i) fomentar la transparencia en los productos y los proveedores de servicios financieros disponibles, y (ii) aumentar la capacidad financiera de la población a través de programas y medidas directas, e indirectamente a través de los actores y asociaciones del mercado. Por otra parte, debe hacerse un mayor esfuerzo para acompañar los cambios regulatorios en el ámbito de la protección de los consumidores con campañas de comunicación. Por ejemplo, los cambios regulatorios en materia de tarjetas de crédito, la estandarización de los términos, la introducción de resúmenes de datos principales o la disponibilidad de facilidades para el manejo de quejas en el BCP deben difundirse ampliamente para crear conciencia entre los consumidores y mejorar su comprensión de la información presentada.
 - **El establecimiento de un grupo de trabajo sobre Educación Financiera en el marco de la Comisión de Inclusión Financiera sigue las mejores prácticas internacionales y es muy aconsejable.** El mandato del grupo de trabajo debe ser: desarrollar una estrategia de educación financiera priorizada y bien secuenciada, y vigilar su implementación:
 - Para crear un amplio sentido de pertenencia, el grupo de trabajo debe incluir idealmente a representantes que actúan en ambos sectores, público y privado. En la esfera pública, además de los miembros de la Comisión de Inclusión Financiera, deben ser incluidos el Fondo de Seguro de Depósitos, el registro de créditos del BCP, la Secretaría de Asistencia Social, así como el Ministerio de Educación, según sea necesario. Los participantes del sector privado deben incluir las asociaciones del sector, y también de forma selectiva a los donantes, las ONGs y las entidades financieras que realizan activamente programas de educación financiera.
 - El plan debe basarse en identificar las limitaciones subyacentes, y definir medidas correctivas y puntos de entrada, secuencia, los medios de comunicación que se utilizarán, las responsabilidades de los actores de los sectores tanto público como privado, y las fuentes de financiación para cada medida. Se debe incluir un marco de seguimiento y evaluación para analizar la efectividad de las medidas individuales, y el progreso en el tiempo.
 - Antes del lanzamiento de actividades para mejorar la educación financiera de los clientes, la efectividad de los programas/módulos debe ser probada en grupos de enfoque.
 - Debería considerarse la posibilidad de proporcionar un presupuesto específico al grupo de trabajo de educación financiera o reunir los recursos disponibles.
 - **El gobierno debe continuar evaluando los posibles puntos de entrada para los programas de educación financiera** Los puntos de entrada podrían ser, por ejemplo, incluir la entrega de transferencias condicionadas en efectivo, pagos de pensiones para ex funcionarios públicos, así como otros pagos del gobierno, así como momentos cuando un consumidor está en el proceso de tomar una decisión financiera, por lo que está receptivo a esta información.

ANEXO 1. HERRAMIENTAS USADAS A NIVEL MUNDIAL PARA LA SUPERVISIÓN DE LA CONDUCTA DEL MERCADO

Figura 5. Herramientas de Verificación de Cumplimiento por Tipo de Unidad (Supervisión independiente vs combinada)



Como puede verse en la Figura 5, las entidades con una unidad específica de protección de los consumidores son mucho más propensas a utilizar una amplia gama de herramientas de monitoreo para verificar el cumplimiento de las disposiciones de protección de los consumidores. Estas herramientas son en general consideradas métodos rentables para controlar un mayor número de actores, e identificar las prácticas de mercado abusivas o engañosas de manera continua. A continuación se muestra un ejemplo de Portugal, de cómo se utilizan estas herramientas en el proceso de supervisión.

Figura 6. Actividades Supervisoras de Inspección del BCSD en Portugal

		OFF-SITE MONITORING	MYSTERY SHOPPING	ON-SITE EXAMINATIONS
SELECTION AND DECISION-MAKING STAGES	PRE-CONTRACTUAL	- Internet sites - Price lists - Standardized Information Sheet (SIS)	- Price lists - Std. information sheets - Business practices	- Std. information sheets - Business practices
	CONTRACTUAL	- Draft contracts - Signed contracts	Draft contracts	- Draft contracts - Signed contracts
	DURING THE CONTRACT	Information provided during the life of the contract	N.A.	- Information provided during the life of the contract - IT systems and procedures
	INFORMATION DISCLOSURE	Transparent and accurate information provided to consumers by institutions when promoting and selling their products and services allowing for an adequate assessment of the respective costs, returns and risks		

Fuente: Encuesta Mundial sobre Protección del Consumidor y Educación Financiera (2014), y Nota Técnica del Banco Mundial (2014), "Establecimiento de un Departamento de Supervisión de la Protección del Consumidor Financiero".

ANEXO 2. EJEMPLOS DE RESÚMENES DE DATOS PRINCIPALES USADOS EN MÉXICO Y PORTUGAL

México

En México, la Ley de Transparencia de los servicios financieros (Art. 11) establece los requisitos básicos de contenido que las instituciones financieras deben cumplir en sus contratos, incluyendo el uso de un lenguaje claro, el suministro de información correcta y estándares mínimos sobre las condiciones y costos de los productos. La ley establece a la Agencia de Protección del Consumidor Financiero CONDUSEF como organismo regulador, y tiene el poder de especificar con mayor detalle los requerimientos y exigir el uso de un resumen de datos principales estandarizado para los productos individuales. Este último incluye un resumen de datos estandarizado para cuentas básicas, contratos de depósito y de crédito en las disposiciones unificadas para instituciones financieras.

Figura 7. Resumen Obligatorio de Datos Principales a ser incluido como Portada de Contratos de Crédito

(1) Nombre comercial del Producto:			
Tipo de Crédito:			
CAT (Costo Anual Total) (2)	TASA DE INTERES ANUAL (3)	MONTO O LINEA DE CREDITO (4)	MONTO TOTAL A PAGAR O MINIMO A PAGAR (5)
Sin IVA Para fines informativos y de comparación			
PLAZO DEL CREDITO:(6)	(7) Fecha límite de pago: Fecha de corte:		
COMISIONES RELEVANTES (8)			
• Apertura: • Anualidad: • Prepago: • Pago tardío (mora):		• Reposición de tarjeta: • Reclamación improcedente: • Cobranza: Para otras comisiones consulte	
ADVERTENCIAS (9)			
SEGUROS (10)			
Seguro: _____ (opcional u obligatorio)		Aseguradora:	Cláusula:
ESTADO DE CUENTA(11) Enviar a: domicilio ____ Consulta: vía internet ____ Envío por correo electrónico			
Aclaraciones y reclamaciones: (12) Unidad Especializada de Atención a Usuarios: Domicilio Teléfono: ____ Correo electrónico: Página de Internet:			
Registro de Contratos de Adhesión Núm:(13) Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF): Teléfono: 01 800 999 8080 y 53400999. Página de Internet: www.condusef.gob.mx			

Fuente: http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/marco_juridico/disposicion_entidades_financieras.pdf

Portugal

Portugal exige a las entidades de crédito que proporcionen una ficha de información estandarizada detallada para préstamos hipotecarios y otros créditos garantizados por una hipoteca (ver Nota 2/2010 y su reciente actualización 16/2012). Si bien en general los requerimientos son amplios y tienen la forma de un contrato completo, el cliente debe recibir información estandarizada sobre (i) el monto, términos y condiciones generales del crédito, incluyendo el material promocional en el que se basa el crédito, (ii) información sobre el costo del crédito, incluyendo la tasa de interés nominal, la tasa de porcentaje anual (sobre la base de los costos totales), así como secciones separadas que detallan las comisiones iniciales y las comisiones durante el periodo de vigencia del contrato, (iii) información de contacto interno para la solución de conflictos, y (iv) un plan de pago detallado.

Como se puede observar en la Figura 8, el resumen de datos principales también incluye una sección sobre los contratos de seguros de vida que se utilizan para el crédito. Esto incluye información sobre el derecho de los clientes a elegir libremente o utilizar un seguro de vida ya existente, así como la información sobre la prima a pagar y el alcance de la cobertura.

Figura 8. Extracto de Seguro de Vida Provisto en el Resumen de Datos Principales Utilizado para Préstamos Hipotecarios en Portugal

7.1. Seguro [Inserir tipo de seguro]	
7.1.1. Identificação do segurador	[Inserir]
7.1.2. Identificação e designação comercial do produto	[Inserir]
7.1.3. Coberturas [mínimas exigidas]	[Inserir]
7.1.4. Outros requisitos mínimos exigidos	[Inserir]
7.1.5. Forma de atualização do contrato (do capital seguro)	[Inserir]
7.1.6. Periodicidade de pagamento do prémio	[Inserir]
7.1.7. Valor global do prémio de seguro (base anual)	[Total dos prémios de seguro a pagar anualmente pelo cliente] <i>Ver também os planos financeiros constantes da Parte II.</i>
7.1.8. Outros custos de contratação	[Inserir]
8. Reembolso antecipado	
8.1. Comissão aplicável pelo reembolso antecipado, parcial ou total, do empréstimo	[Indicar a comissão de reembolso aplicável ao empréstimo]
8.2. Isenções à cobrança da comissão	[Indicar as isenções previstas na legislação aplicável] [Indicar outras isenções, se existentes]
8.3. Condições para o exercício do direito ao reembolso parcial	[Descrição das condições estabelecidas na legislação aplicável para o exercício do direito ao reembolso parcial]
8.4. Condições para o exercício do direito ao reembolso total	[Descrição das condições estabelecidas na legislação aplicável para o exercício do direito ao reembolso total]

Fuente: <http://www.bportugal.pt/sibap/application/app1/docs1/manual/anexos/45-2012m1.pdf>

ANEXO 3. ENCUESTAS DE CAPACIDAD FINANCIERA Y MEDIDAS DE EDUCACIÓN FINANCIERA - EL EJEMPLO DE KENIA

En 2006, se puso en marcha la primera encuesta de Acceso Financiero en Kenia para proporcionar información de referencia sobre el acceso financiero de la población, dar seguimiento al progreso de los programas de gobierno para fomentar la inclusión financiera e informar a los responsables de elaborar políticas sobre las principales barreras para el acceso financiero. Los datos también facilitaron la identificación de los productos necesarios para alcanzar de otro modo a los segmentos no bancarizados de la población. La segunda encuesta se llevó a cabo en 2009, e incluyó un módulo para medir la capacidad financiera de los consumidores (véase la Figura 9). La tercera encuesta en 2013 incluyó un módulo para medir el conocimiento financiero real y la información sobre el comportamiento pasado.

Los resultados de la encuesta ayudaron a identificar tres grandes categorías de consumidores: (i) los excluidos con dificultades, (ii) los planificadores disciplinados, y (iii) la élite comprometida. Se identificaron diferentes estrategias para las diferentes categorías de consumidores:

1. Para la categoría "excluidos con dificultades", se estableció un foco en las organizaciones basadas en la comunidad y los programas de radio para familiarizar a esta base de clientes con los productos y servicios financieros formales, y ayudarlos con el desarrollo de estrategias para estabilizar el consumo y utilizar productos financieros para mitigar shocks financieros potenciales/emergencias.
2. Para la categoría de "planificadores disciplinados", se utilizaron los medios de comunicación y los talleres comunitarios como herramientas para transmitir información sobre los mecanismos de regulación financiera, y familiarizarlos con la planificación y las inversiones a largo plazo. Al igual que en la otra categoría de clientes, se les proveyó información sobre los productos para mitigar el impacto potencial de choques/emergencias financieras.
3. Por último, para la "élite comprometida", el foco de la educación financiera fue la gestión del crédito, y la planificación financiera a largo plazo. Se identificaron los medios de comunicación, así como los talleres de educación financiera de los empleadores y el consejo individualizado como herramientas de difusión

Las encuestas periódicas, que abarcaban tanto la información sobre el uso de los servicios financieros como la información sobre las capacidades financieras, permitieron el seguimiento de los efectos de las medidas previstas en el tiempo y el establecimiento de la línea de base y el marco de evaluación de la estrategia de inclusión financiera de los donantes y el gobierno. De acuerdo con los resultados de la encuesta de 2013, la proporción de la población adulta que utiliza diferentes formas de servicios financieros formales aumentó a 66,7% en comparación con 41,3% en 2009. La proporción de la población adulta totalmente excluida de los servicios financieros disminuyó durante el mismo período de 31,4% a 25,4%.

Figura 9. Información General de las Preguntas Utilizadas para la Encuesta FinAccess en 2009 y 2011

FinAccess 2009	
Section	Purpose
A: Control over finances	- Asks questions about saving and spending behaviors. - Includes whether the word “budgeting” is part of one’s vocabulary and whether the need for disciplined spending is part of one’s goals. It is also a comfort level that one has in knowing how well they are managing their money, or whether they feel out of control. - Reasons for borrowing and saving.
B: Short- and long-term financial planning	- Identifies both attitudes and intentions about saving and how well those intentions are carried through into action. - Indicators to examine actual financial behaviors indicating planning to cover financial needs across a range of time horizons: income and consumption smoothing in the short term, preparing to respond to emergencies/shocks and investment in the more distant future.
C: Appropriate use of financial services	- The ability to assess and judge different financial product options. - This includes whether respondents recognize the names of different financial services providers and whether they are using these options inadvisably.
D: Ability to Manage Debt	Enquires into the parentage of monthly income spent on debt service, the purpose of borrowing, and the number of credit sources.
FinAccess 2011: Additional questions from the analysis of FinAccess 2009 data and fieldwork conducted in 2010	
Knowledge	- Familiarity with practices of service providers (for example, paying dividends to members, providing loans). - Understanding key concepts about engaging with the formal financial sector. - Knowledge about how to resolve a problem with common financial services.
Attitude	- Planning day-to-day expenditures. - Discipline to stick to a budget. - Borrowing to buy things but don’t need to survive. - Planning for common emergencies. - Able to cope with income shocks. - Planning adequately for old age. - Saving in advance for anticipated expenditures. - Demanding clarity from providers (for example, asking questions before taking out loans). %age of monthly expenditures spent on debt service. - Number of formal and informal credit sources.

Fuente: Banco Mundial (2014), *Comprendiendo las Encuestas de Capacidad Financiera a Nivel Mundial*, y *Encuesta Nacional FinAccess 2013*

